Étude bilan
L'efficacité des programmes du marché du travail et des programmes sociaux destinés aux travailleurs âgés en chômage

Rapport technique Nº 2

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

septembre 1998

SP-AH093T2-09-98F
(also available in English)

Table des matières

1. Introduction 1

2. Cadre conceptuel 5
- 2.1 Buts et orientations des politiques 5
- 2.2 Conception des programmes : les groupes clients et la portée du ciblage 6
- 2.3 Répercussions des programmes 7

3. Programmes du marché du travail et programmes sociaux généraux 9
- 3.1 Stratégie Planification de l'emploi 10
- 3.2 Centres d'emploi du Canada 10
- 3.3 Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada 11
- 3.4 Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada 11
- 3.5 Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec 12
- 3.6 Développement des collectivités 12
- 3.7 Assurance-emploi 13
- 3.8 Service d'aide à l'adaptation de l'industrie 13
- 3.9 Programme national de formation 14
- 3.10 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 15
- 3.11 Après LSPA 17

4. Les programmes généraux dont les travailleurs âgés constituent un groupe cible 19
- 4.1 Programme d'amélioration de l'employabilité 20
- 4.2 Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre 22
- 4.3 Extension 23
- 4.4 Les codes des droits de la personne et la Charte 24

5. Les programmes destinés expressément aux travailleurs âgés 27
- 5.1 Le Programme de prestations d'aide à l'adaptation 27
- 5.2 Clubs de recherche d'emploi 29
- 5.3 Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs 30
- 5.4 Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick 30
- 5.5 Options 45+ 32
- 5.6 Programme d'adaptation des travailleurs âgés 33
- 5.7 Transitions 35

6. Étude bilan 37
- 6.1 Information : certaines constatations générales 37
- 6.2 Mise en garde : ce qui n'a pas bien fonctionné 39
- 6.3 Encouragement : ce qui a bien fonctionné 42

Bibliographie 47

Liste des tableaux

Tableau 1 Programmes généraux 9

Tableau 2 Programmes dont les travailleurs âgés constituent un groupe cible 19

Tableau 3 Programmes s'adressant expressément aux travailleurs âgés 28

Tableau 4 Répercussions des programmes sur le marché du travail selon les objectifs stratégiques 40

Tableau 5 Répercussions des programmes sur le marché du travail selon leur nature 41

Tableau 6 Programmes efficaces en matière d'adaptation des travailleurs âgés en chômage : Aperçu des caractéristiques 43

1. Introduction

« Un rôle important doit clairement être attribué à un centre d'intérêt de politique publique concertée et durable pour faciliter l'ajustement économique rapide et rendre plus aisés les problèmes de transition et les coûts d'ajustements concomitants dans les priorités économiques, sociales et politiques de tout pays moderne industrialisé. »

Michael J. Trebilcock (1986, 379)

« Les programmes destinés aux jeunes Canadiens et Canadiennes sont importants, mais l'exclusion des travailleurs âgés de la formation et des débouchés d'emploi se traduira par des problèmes tout aussi graves et chroniques sur le marché du travail. »

Andrew Aitken (1995, 6)
[TRADUCTION]

« En résumé, notre analyse montre que les travailleurs plus âgés qui sont déplacés, parce qu'ils sont trop jeunes du point de vue de la politique des pensions et trop âgés dans le contexte du marché du travail, tombent entre les mailles du filet de la politique publique. »

L. Suzanne LeBlanc et Julie Ann McMullin (1997, 301)
[TRADUCTION]

Au cours des dernières décennies, les restructurations d'envergure qu'ont connues l'économie et les industries, les changements technologiques et la libéralisation du commerce ont incité les gouvernements de partout dans le monde à adopter des mesures pour faciliter l'adaptation des travailleurs sur le marché du travail. Les tendances démographiques sont également à l'origine de changements dans la composition du marché du travail. La baisse des taux de natalité et l'allongement de l'espérance de vie ont contribué au vieillissement de la population et au mûrissement graduel de la population active. Combinés, ces facteurs d'évolution se sont traduits par un certain nombre de problèmes liés à l'emploi pour les segments plus âgés des populations actives des pays industrialisés.

Au Canada, l'expérience des travailleurs âgés dans le marché du travail se caractérise de nos jours par plusieurs tendances troublantes de même que par divers obstacles au réemploi des travailleurs déplacés. Collectivement, les travailleurs plus âgés sont beaucoup moins susceptibles de perdre leur emploi que les travailleurs plus jeunes, mais lorsqu'ils le perdent, ils ont tendance à demeurer en chômage plus longtemps. Ils affichent des pertes salariales moyennes plus importantes que d'autres groupes d'âge lorsqu'ils décrochent un nouvel emploi. Il se peut même qu'ils épuisent leurs prestations d'assurance-emploi et qu'ils aient à recourir à l'aide sociale, qui constitue le programme public de bien-être de dernier recours. La proportion des cessations d'emploi involontaires chez les travailleurs âgés s'est accrue au cours des dix dernières années. Les travailleurs âgés déplacés sont moins susceptibles

d'avoir une pension privée de leur employeur ou des revenus de placements que d'autres personnes qui ont quitté la population active (LeBlanc et McMullin, 1997). Les travailleurs âgés sont surreprésentés parmi les chômeurs découragés — ceux qui ont abandonné leur recherche d'emploi — et à ce titre, ne sont pas comptés dans la population active formelle ni dans les statistiques du chômage. Lorsqu'ils trouvent du travail, les chômeurs âgés sont plus susceptibles d'avoir décroché un emploi temporaire que les travailleurs plus jeunes. Les travailleurs âgés déplacés ont tendance à avoir occupé des emplois mal rémunérés, de sorte que leurs pensions de retraite sont moins élevées que celles des travailleurs âgés qui ont quitté la population active pour d'autres raisons; ils sont donc plus nombreux à compter sur les prestations de sécurité de la vieillesse du gouvernement. En fait, nombre d'entre eux ne reçoivent que peu ou pas d'indemnités de départ. Outre la diminution du revenu et du niveau de vie, les coûts comprennent le désespoir, les stress familiaux et des sentiments de colère et de rejet.

De plus, la littérature indique que les travailleurs âgés se heurtent, en ce qui concerne l'emploi et la formation, à divers obstacles systémiques auxquels les personnes plus jeunes n'ont peut-être pas à faire face. Brièvement, il s'agit des obstacles suivants : manque d'expérience et de compétences en matière de recherche d'emploi; compétences acquises qui ne sont plus en demande et manque de compétences pertinentes pour occuper des postes dans les industries et les secteurs de croissance de l'économie; faibles niveaux d'alphabétisation et de scolarité; ces travailleurs sont moins disposés à accepter la mobilité géographique et/ou professionnelle pour obtenir un emploi, pour des raisons liées aux coûts et aux risques; stéréotypes négatifs de la part des employeurs, des médias ainsi que des agences privées et publiques d'emploi au sujet de la productivité des travailleurs âgés, de sorte que les employeurs hésitent à recruter ces travailleurs ou à leur offrir de la formation ou du recyclage; des pressions sociales, administratives et politiques qui s'exercent sur les travailleurs âgés pour qu'ils cèdent leur place afin de régler le problème du chômage des jeunes, réduire les coûts salariaux et favoriser la rationalisation des entreprises; les employeurs ne sont pas disposés à investir dans la formation des travailleurs âgés parce qu'ils pensent souvent qu'il s'agit de mauvais placements qui auront des retombées à court terme pour l'entreprise; et les programmes de formation axée sur l'emploi sont souvent inaccessibles ou ne correspondent pas aux besoins et aux intérêts des travailleurs âgés (Betcherman, Leckie et McMullen, 1997; CCMTP, 1990 : 26-28; Dunn, 1985; Morrison, 1996; Tindale, 1991).

Depuis les années 60, les gouvernements canadiens ont mis sur pied divers programmes pour relever quelques-uns des défis auxquels font face certains groupes de chômeurs âgés sur le marché du travail. Un grand nombre seront examinés brièvement dans notre rapport. L'initiative stratégique peut-être la plus importante jusqu'à maintenant, le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), a pris fin en 1997; il s'agissait d'un programme fédéral-provincial à frais partagés qui a duré 10 ans. En dépit de la disparition du PATA, les autorités fédérales et provinciales semblent admettre qu'il demeure important d'offrir des programmes ayant pour objet d'améliorer l'adaptation des chômeurs âgés sur le marché du travail ou de les aider à quitter la population active. Il est donc temps de passer en revue les programmes du marché du travail et programmes sociaux passés et présents qui visent l'adaptation des travailleurs âgés.

Qu'est-ce qui a été essayé? Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné? Quelles sont les caractéristiques des programmes qui se sont révélés efficaces pour les travailleurs âgés en chômage? Quels renseignements supplémentaires devons-nous recueillir? Les enseignements tirés de l'expérience peuvent servir de base à des discussions sur les nouvelles approches et les nouvelles mesures qu'il conviendrait d'envisager pour aider les travailleurs âgés à s'adapter à un marché du travail en constante évolution. Par conséquent, les objectifs du présent rapport sont les suivants : 1) faire la synthèse des conclusions des ouvrages stratégiques et des évaluations ayant porté sur les programmes du marché du travail et programmes sociaux canadiens, en commentant lorsque c'est possible les fondements méthodologiques des évaluations de programme, tout en faisant ressortir les répercussions de ces programmes sur les travailleurs âgés en chômage; 2) tirer des leçons générales de cette expérience et déterminer les caractéristiques de la conception et de la mise en œuvre des programmes qui donnent des résultats efficaces. Cette synthèse comprend notamment l'examen d'un rapport technique antérieur rédigé pour le compte de Développement des ressources humaines Canada (DRHC, 1997) et donne des informations supplémentaires sur une gamme plus vaste de programmes qui vont au-delà des mesures traditionnelles d'adaptation au marché du travail.

Nous nous intéressons à divers aspects des politiques du marché du travail et politiques sociales destinées aux travailleurs âgés (OCDE, 1994, 1995). Plus particulièrement, nous examinons 21 programmes, notamment des programmes d'adaptation industrielle, d'adaptation sectorielle et d'adaptation des travailleurs; des services de counselling d'emploi, d'aide à la mobilité et de formation; des initiatives de développement économique communautaire; différents codes des droits de la personne et différents genres de prestations de revenu. La plupart des programmes examinés ici sont des programmes fédéraux, mais quelques-uns sont des initiatives fédérales-provinciales ou provinciales. Notre rapport ne porte pas sur les mesures protectionnistes comme les mesures de restriction des importations, les programmes de développement régional, les mesures visant à renflouer les entreprises en difficulté ou les barrières non tarifaires comme les subventions pour les entreprises canadiennes. En général, les effets de ces instruments stratégiques en matière d'adaptation se sont révélés négatifs lorsqu'il s'agissait de faciliter la restructuration des entreprises et la mobilité de la main-d'œuvre (Saunders, 1984; Trebilcock, 1986).

À moins d'indications contraires, on entend par « travailleurs âgés » les membres de la population active qui ont entre 45 et 64 ans. De toute évidence, cette catégorie d'âge comporte de nombreux groupes, notamment les femmes, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Notre analyse porte sur les caractéristiques et les expériences générales de cette catégorie sociale. Nous y parlons de travailleurs âgés en chômage plutôt que des travailleurs âgés déplacés ou découragés. En effet, les travailleurs âgés déplacés ne représentent qu'une catégorie de chômeurs âgés — ceux qui ont perdu leur emploi parce qu'une usine a fermé ou a déménagé — alors qu'en réalité, ils ne constituent qu'une faible proportion des travailleurs âgés en chômage au Canada. Les travailleurs âgés découragés, quant à eux, sont ceux qui ne cherchent plus d'emploi rémunéré, ou qui ne s'attendent plus à en trouver. Dans leur cas, la retraite est une décision involontaire qui leur est imposée (Tindale, 1991). Notre rapport porte sur les transitions plutôt que sur les « chocs » que subit l'économie. Les travailleurs âgés en chômage sont les personnes de 45 à 64 ans qui ont

perdu involontairement leur emploi, qui sont disponibles pour travailler et qui cherchent un nouvel emploi rémunéré. En 1997, le taux de participation à la population active des Canadiens et Canadiennes de 45 à 64 ans était de 67,9 p. 100, soit une proportion légèrement plus élevée que la moyenne globale de 64,8 p. 100, et leur taux de chômage était de 6,9 p. 100, par rapport à un taux national de 9,2 p. 100. Quoi qu'il en soit, ces chiffres n'en montrent pas moins que 304 000 travailleurs âgés étaient en chômage en 1997, soit 21,5 p. 100 du chômage global (Statistique Canada, 1998).

Le reste du rapport se présente comme suit. La section 2 expose le cadre conceptuel de l'examen. La section 3 porte sur les expériences des travailleurs âgés en chômage en ce qui concerne les programmes du marché du travail et programmes sociaux en général. La section 4 parle des programmes généraux qui comportent une composante ciblée expressément sur la clientèle des travailleurs âgés en chômage. La section 5 aborde l'efficacité des programmes destinés expressément aux travailleurs âgés. La section 6 présente des enseignements généraux provenant des évaluations de ces programmes et des ouvrages publiés à leur sujet.

2. Cadre conceptuel

L'information relative aux mesures qui ont été essayées et aux résultats qu'elles ont donnés a été organisée selon un cadre conceptuel descriptif qui établit les limites du rapport et fait ressortir les principaux choix et enjeux stratégiques examinés. Il comporte trois paliers. Le premier renvoie au thème central et à l'objet des politiques et des programmes; le deuxième porte sur la conception des programmes; et le troisième s'intéresse à la gamme des répercussions et des résultats des programmes.

2.1 Buts et orientations des politiques

Au premier niveau, l'analyse porte sur les quatre objectifs possibles des politiques : l'indemnisation, la réintégration, la régénération et l'intégration. Chacun est décrit brièvement ci-dessous.

Du point de vue de l'*indemnisation*, les mesures d'adaptation des travailleurs âgés en chômage ont pour objet d'offrir un revenu de remplacement, de prolonger les prestations d'assurance-chômage, d'offrir des prestations de pré-retraite et d'autres formes de revenu compensatoire jusqu'à ce que le travailleur puisse toucher un revenu de retraite, ou d'encourager la retraite anticipée. L'objectif est « d'indemniser les travailleurs qui se retrouvent subitement dans une situation difficile par suite de l'adaptation de l'économie à des changements qui s'opèrent dans les technologies et/ou dans l'environnement économique international » (Saunders, 1984, 1) [TRADUCTION]. De telles mesures ont tendance à faciliter le retrait des travailleurs de la population active.

En ce qui concerne la *réintégration*, l'objet des politiques d'adaptation est de promouvoir le retour des chômeurs dans la population active en offrant des services de stimulation de l'emploi, des subventions salariales ou des programmes de création directe d'emplois. L'objectif consiste à orienter les travailleurs déplacés vers les secteurs de croissance ou les professions dont on s'attend à ce qu'elles soient en demande.

La *régénération* est une stratégie ayant pour objet de revitaliser le développement économique local et de mobiliser les ressources communautaires afin de créer de nouveaux débouchés au chapitre de l'entreprise et de l'emploi. L'objectif est de créer de nouveaux emplois et ainsi de renforcer la stabilité et la vitalité de la collectivité. Le retour de travailleurs déplacés se fait donc dans un marché du travail transformé.

L'approche de l'*intégration* traite des travailleurs âgés qui sont encore employés, peut-être dans des entreprises ou des industries en déclin, et cherche à les aider à demeurer employés. L'objectif est d'anticiper les changements et d'empêcher les déplacements et les licenciements chez les travailleurs âgés. Parmi les mesures d'intégration, on retrouve la protection contre les congédiements, des dispositions relatives aux droits de la personne qui interdisent la discrimination en fonction de l'âge, l'adaptation du travail/partage d'emploi, de même que la réduction des heures de travail (Casey et Bruche, 1981; CCCEI, 1985).

Ces quatre grands thèmes renvoient au débat sur les approches « passives » par rapport aux approches « actives » en matière de politiques du marché du travail et de politiques sociales, et en élargissent utilement les termes. On se demande souvent s'il y a lieu de réduire les programmes passifs pour accorder plus d'importance aux mesures actives. Les mesures d'indemnisation sont généralement considérées comme des mesures passives, tandis que les mesures de réintégration sont dites actives. Même s'il s'agit de termes appropriés, ils limitent la gamme des options qui peuvent être envisagées. Les mesures que l'on a appelées « de régénération » sont en fait des initiatives *interactives* qui font appel à des partenariats communautaires entre des organismes publics, privés et sans but lucratif. L'objet des mesures d'intégration consiste à gérer les changements économiques et une population active vieillissante de façon *proactive*. L'énumération de ces quatre orientations nous amène à nous demander quel est leur degré de netteté et d'uniformité dans les programmes et les services concrets à l'intention des travailleurs âgés et d'autres groupes. Notre rapport portera sur les mesures d'indemnisation et de réintégration, puisque ce sont elles qu'on retrouve surtout dans l'éventail des politiques à l'intention des travailleurs âgés au Canada.

2.2 Conception des programmes : les groupes clients et la portée du ciblage

Au deuxième niveau, notre cadre conceptuel traite des choix en matière de conception des programmes, c'est-à-dire de la façon dont les services et les avantages sont dispensés aux travailleurs âgés. Les programmes généraux ayant la plupart du temps pour objet de desservir la population active en général ou, à l'occasion, une industrie ou un secteur en particulier, constituent l'une de ces approches. Il s'agit de programmes d'adaptation, d'emploi et de soutien du revenu non ciblés auxquels les travailleurs âgés peuvent être admissibles et avoir accès. Les Centres d'emploi du Canada, l'assurance-emploi, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et le Programme national de formation en sont des exemples. Une autre approche consiste à désigner les travailleurs âgés parmi les groupes cibles particuliers des programmes généraux, parallèlement à d'autres groupes de clients. Les législations fédérale et provinciale en matière de droits de la personne, le Programme d'amélioration de l'employabilité, le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre et le programme Extension en sont des exemples. Une troisième approche consiste à concevoir des programmes s'adressant expressément et exclusivement aux travailleurs âgés déplacés ou en chômage. Les limites d'âge varient d'un programme à l'autre. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) (55 à 64 ans), les clubs de recherche d'emploi (45 ans et plus) et la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick (50 à 65 ans) sont des exemples de ce genre de programmes au Canada.

Cet aspect du cadre conceptuel met en lumière la nature de la relation entre la conception du programme et ses répercussions. Dans la documentation sur les politiques sociales, on considère depuis longtemps que les programmes généraux ou universels sont préférables pour les clients parce qu'ils ne sont pas stigmatisants, qu'ils sont bien dotés en ressources et que leur qualité est relativement bonne. Mais est-ce le cas pour les travailleurs âgés en chômage? Ont-ils été mieux desservis par les programmes généraux du marché du travail ou des programmes ciblés et sélectifs sont-ils susceptibles d'être plus efficaces pour éliminer les obstacles auxquels font face les travailleurs âgés lorsqu'il s'agit d'obtenir de la formation et de décrocher un nouvel emploi?

2.3 Répercussions des programmes

Le troisième niveau du cadre conceptuel s'intéresse aux répercussions et aux résultats des programmes. Un examen des évaluations de programme et de la documentation sur l'adaptation de la main-d'œuvre a permis de déterminer qu'il y a sept genres de répercussions qui peuvent se manifester après la participation à un programme :

- **Résultats liés au marché du travail :** inculquer une culture de la formation aux travailleurs âgés, améliorer les compétences en recherche d'emploi et l'employabilité, trouver un emploi qui ne représente pas un déplacement ou une substitution pour d'autres, emplois à temps plein par rapport à emplois à temps partiel, niveau de rémunération du nouvel emploi, stabilité de l'emploi, et si le nouvel emploi est assorti ou non d'avantages sociaux.

- **Retraite :** la mesure dans laquelle le programme incite le travailleur à prendre une retraite anticipée et à sortir de la population active, selon que la retraite a été volontaire ou non et que les travailleurs âgés y étaient préparés, tant sur le plan affectif que sur le plan financier.

- **Équité en matière d'emploi :** la mesure dans laquelle les programmes desservent des groupes qui ont été traditionnellement sous-représentés et défavorisés dans le marché du travail, notamment les peuples autochtones, les femmes et les personnes handicapées.

- **Répercussions sur le plan des politiques sociales :** réduction de la dépendance envers l'aide au revenu, l'assurance-emploi et d'autres transferts gouvernementaux et services de soutien; et, par le biais de l'emploi, augmentation de l'admissibilité aux prestations du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec.

- **Effets en matière de prestation des services :** la nature de la relation de travail entre les formateurs/conseillers et les participants au programme, et si les programmes ont été mis en œuvre de façon non stigmatisante.

- **Qualité de la vie :** amélioration de l'estime de soi des clients, de leur confiance dans leurs habiletés professionnelles, de leur impression de contribuer à la société, de leur état de santé et de leur satisfaction générale face à la vie.

- **Engagement civique et capital social communautaire :** les travailleurs demeurent dans la collectivité après avoir été licenciés et participent à la création de débouchés de développement économique et d'emploi; amélioration de la capacité de la collectivité d'évaluer les besoins locaux, d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions locales; constitution d'organismes de consultation et de planification; niveau d'activités bénévoles formelles de la part des participants au programme; mobilisation de partenariats interorganismes et intersectoriels.

On peut faire plusieurs remarques au sujet de l'histoire des évaluations et de la liste des répercussions des programmes énumérées ci-dessus. Premièrement, les évaluations que

nous avons examinées abordaient rarement d'autres résultats; par exemple, la rentabilité du programme du point de vue des gouvernements. Deuxièmement, dans la plupart des évaluations, l'efficacité renvoie aux résultats sur le marché du travail, c'est-à-dire la capacité des travailleurs âgés en chômage d'accéder à de la formation et à des programmes connexes, et de décrocher un emploi rémunéré après avoir participé à ces programmes. Troisièmement, après l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1985 et compte tenu de son influence sur l'élaboration de la stratégie Planification de l'emploi (Prince et Rice, 1989), et d'autres mesures, certains programmes et leurs évaluations se sont intéressés aux répercussions du point de vue de l'équité en matière d'emploi. Quatrièmement, les évaluations plus récentes de programmes contemporains, dans les années 90 en particulier, s'intéressent beaucoup à ce qu'il est convenu d'appeler les répercussions non traditionnelles, par exemple l'incidence sur les politiques sociales et, dans certains cas, les répercussions du point de vue de l'engagement civique et du capital social communautaire. Finalement, les quatre premières répercussions énumérées ci-dessus sont le propre des évaluations sommatives. En d'autres mots, ces effets ou résultats sont généralement mesurés en vue de déterminer l'efficacité d'un programme par rapport à ses objectifs, afin de généraliser les conclusions et d'en appliquer les leçons ailleurs. Les trois derniers genres de répercussions sont davantage le propre des évaluations formatives. En d'autres mots, ils portent sur le profil des participants, leurs perceptions et leurs expériences à l'égard des programmes, et les processus de mise en œuvre, autant d'éléments qui permettent de mieux comprendre un groupe particulier d'individus dans un milieu en particulier où des stratégies particulières sont intervenues.

On constate donc qu'au fil du temps, on a eu tendance à élargir la gamme des répercussions examinées, de sorte que l'évaluation est devenue de plus en plus complexe.

3. *Programmes du marché du travail et programmes sociaux généraux*

L'une des caractéristiques importantes de la politique stratégique canadienne à l'égard des travailleurs âgés, c'est que la plus grande partie des services et des avantages que reçoit ce groupe sont dispensés par l'entremise de programmes généraux. En leur qualité de clients des programmes du marché du travail et des programmes sociaux, les travailleurs âgés constituent généralement un groupe plus établi que d'autres segments de la clientèle de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Ils sont plus susceptibles d'être mariés, d'être les propriétaires de leur maison et d'avoir des personnes à charge. Par rapport à des groupes comme les jeunes, les assistés sociaux et les personnes handicapées, le lien des travailleurs âgés à la population active est plus fort; ils ont des antécédents d'emploi plus stables et sont donc plus susceptibles d'occuper des emplois mieux rémunérés. L'information et les constatations tirées des évaluations et de la documentation en général (présentées dans la bibliographie) sur l'efficacité des programmes sont résumées dans les tableaux 1 à 3, qui présentent un éventail de politiques selon leur conception, leur objectif stratégique et leurs répercussions en matière d'adaptation de la main-d'œuvre.

TABLEAU 1
Programmes généraux

Programme	Objectif stratégique	Répercussions en matière d'adaptation de la main-d'œuvre
Planification de l'emploi	Réintégration	Positives modérées
Centres d'emploi du Canada	Réintégration	Positives faibles
Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada	Réintégration, intégration	Positives modérées
Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada	Réintégration	Positives faibles
Régime de pensions du Canada/ de rentes du Québec	Indemnisation	Positives?
Développement des collectivités	Régénération	De négatives à positives faibles
Assurance-emploi	Indemnisation/réintégration	De négatives à positives faibles
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie	Réintégration	De négatives à positives faibles
Formation nationale	Réintégration	Positives faibles
Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA)	Indemnisation, réintégration et régénération	Positives faibles

Sources : Saunders 1984; Trebilcock 1986; divers rapports d'évaluation de DRHC énumérés dans la bibliographie.

Quelques-unes des évaluations remontent à plusieurs années, et au moins une remonte au début des années 80. Certains des programmes évalués n'existent plus et d'autres ont subi des changements, et parfois des transformations en profondeur, comme dans le cas de l'assurance-chômage. Deuxièmement, cette analyse des répercussions en matière d'adaptation repose sur la meilleure information accessible au sujet des résultats obtenus par les travailleurs âgés en chômage. Les effets de ces programmes sur d'autres groupes et l'évaluation globale d'un programme pourraient bien différer. Troisièmement, il n'y a pas d'évaluations formelles, dans la littérature canadienne, des répercussions des programmes généraux sur le segment plus âgé de la population cible. Il en va de même aux États-Unis (DRHC, 1997). Il y a divers programmes généraux auxquels les travailleurs âgés ont accès, mais l'information sur l'efficacité de ces programmes pour les participants âgés est limitée. Quand des évaluations formelles ont été menées, elles n'ont généralement pas examiné les effets des programmes du point de vue de l'amélioration de l'employabilité des participants plus âgés.

3.1 Stratégie Planification de l'emploi

La documentation sur la stratégie Planification de l'emploi (PE) témoigne de ce fait. Diverses études (CCCEI, 1988; Prince et Rice, 1989; CCMTP, 1990; LeBlanc et McMullin, 1997) soulignent la sous-représentation des travailleurs âgés parmi les participants aux programmes de la PE. Ainsi, en 1987-1988, les personnes plus âgées représentaient moins de 8 p. 100 des participants, même si les travailleurs âgés constituent environ 25 p. 100 de la population active. Les travailleurs âgés n'étaient pas l'un des groupes cibles désignés de la PE, qui visait les femmes, les peuples autochtones, les membres des minorités visibles, les assistés sociaux et les personnes handicapées. Nous ne savons pas grand-chose des répercussions des programmes sur les travailleurs âgés en chômage, sauf que l'on peut penser (CCCEI, 1988) que la conception même du programme a eu pour effet de dissuader ce groupe d'âge d'y participer.

3.2 Centres d'emploi du Canada

Les Centres d'emploi du Canada (CEC) offrent des services de counselling d'emploi, de placement et d'information à la population générale des clients qui recherchent de tels services. Les auteurs des ouvrages examinés se montrent assez critiques au sujet de l'efficacité limitée des CEC, particulièrement pour les travailleurs âgés. Saunders (1984) signale qu'un grand nombre de chercheurs d'emploi ne sont présentés à aucun emploi et que peu de clients trouvent un emploi avec l'aide des CEC. Une étude des CEC réalisée par Dunn (1985) a examiné leur efficacité lorsqu'il s'agit de dispenser des services aux travailleurs âgés. Dunn a fait un sondage auprès de 616 chômeurs de 45 ans et plus pour recueillir de l'information sur leurs besoins en matière d'emploi et les méthodes utilisées par le personnel des CEC pour y répondre. Seulement 28 p. 100 des travailleurs âgés inscrits dans un CEC ont indiqué que les programmes ou les cours de formation accessibles par l'entremise du CEC répondaient à leurs besoins, et un grand nombre d'entre eux ont dû attendre six mois ou plus avant le début de la formation. Dunn en conclut que la qualité et la réceptivité des services de première ligne des CEC étaient inadéquates et qu'il arrivait souvent que les services ne tiennent pas compte des besoins des travailleurs âgés en chômage. Un grand nombre des CEC n'avaient pas les ressources humaines et financières nécessaires pour dispenser des services adéquats aux personnes de 45 ans et plus.

De la même façon, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a affirmé que « la plupart des travailleurs âgés ont appris à n'attendre que peu ou pas d'aide de leurs Centres d'emploi du Canada (CEC) lorsqu'ils sont à la recherche d'un emploi » et, par conséquent, qu'ils « se tournent maintenant vers d'autres services de placement et d'orientation, lorsqu'ils existent, ou entreprennent des démarches pour trouver eux-mêmes un emploi » (CCCEI, 1985). Le Conseil a conclu que les centres de placement exploités par la collectivité étaient plus efficaces que les CEC pour les travailleurs âgés en chômage (CCCEI, 1986).

Ni l'étude de Dunn ni celle du Conseil consultatif Canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) ne reposent sur une méthodologie rigoureuse. Par exemple, aucune donnée comparative auprès de groupes témoins ni données postérieures au programme n'ont été recueillies ou présentées. Il s'agit, dans les deux cas, d'évaluations essentiellement formatives qui portent sur les processus d'exploitation et les relations au sein des CEC.

3.3 Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada

Le Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada (PFIMC) était une initiative de formation en cours d'emploi conçue pour alléger les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, tout en aidant les travailleurs qui risquaient de perdre leur emploi en raison des progrès de la technologie ou de la désuétude de leurs compétences. Le programme comptait donc deux composantes stratégiques, une composante de réintégration et une composante plus proactive d'intégration. Le programme subventionnait les employeurs, jusqu'à concurrence de 100 p. 100 des frais de formation et de 85 p. 100 des salaires des stagiaires. Un sondage de suivi, mené au bout de 12 mois auprès des personnes qui avaient terminé la formation parrainée par le PFIMC ou qui s'en étaient retirées, a permis de constater que tous les groupes d'âge avaient profité du programme, en ce sens que leur employabilité s'était accrue; cependant, les travailleurs âgés affichaient à ce chapitre les gains les plus faibles. Dans l'ensemble, 40 p. 100 des participants occupaient un emploi l'année précédant la formation et 84 p. 100 avaient un emploi après la formation. Chez les participants de 45 ans et plus, 41 p. 100 étaient employés avant le programme et 67 p. 100 après la formation (Saunders, 1984). Une grande partie des travaux d'analyse de cette étude a porté sur des données regroupées et très peu de résultats sont présentés séparément pour la catégorie des travailleurs âgés. En ce qui concerne la mesure fondamentale de la réussite du programme — c'est-à-dire l'emploi — il semble raisonnable d'affirmer que le PFIMC a eu des effets positifs modérés sur les participants (Trebilcock, 1986).

3.4 Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada

Le Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada (PMMC) avait pour objet de promouvoir la flexibilité de la main-d'œuvre en lui offrant de l'aide pour favoriser sa mobilité géographique. Selon Trebilcock (1986), les effets du PMMC en matière d'adaptation pour la population en général sont allés de positifs modérés à positifs importants. Saunders (1984) se montre plus critique dans ses conclusions, affirmant que l'aide dispensée par le programme

n'était pas très incitative, puisqu'elle ne couvrait qu'une faible partie des coûts directs du déménagement. De plus, le programme était approprié pour les ralentissements structurels de l'économie, mais non pour le chômage cyclique. Saunders fait également remarquer que d'autres politiques gouvernementales, par exemple les subventions au développement régional, ont eu pour effet de réduire l'efficacité du PMMC. Selon le CCCEI, seul un petit nombre de travailleurs plus âgés ont reçu de l'aide du PMMC; encore là, collectivement, ils étaient sous-représentés. Le Conseil laisse entendre que les travailleurs âgés en chômage hésitaient à déménager parce qu'ils avaient des racines dans la collectivité, des parents et amis; qu'ils craignaient de perdre de l'argent en vendant leur maison, particulièrement dans les petites villes ou les collectivités à économie mono-industrielle; que les allocations de déménagement ne couvraient pas tous leurs frais; et qu'ils doutaient de trouver ailleurs un emploi à long terme qui aurait justifié les bouleversements que représentait le déménagement (CCCEI, 1985).

3.5 Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec

Au milieu des années 80, le Régime des rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pensions du Canada (RPC) ont été modifiés de telle sorte que les travailleurs pouvaient désormais toucher leur pension dès 60 ans, à un taux réduit, plutôt qu'à 65 ans; ces réformes ont eu des répercussions sur la décision de prendre leur retraite et sur le taux de participation de nombreux travailleurs âgés. En 1984, lorsque le RRQ a offert cette formule flexible de retraite, environ 54 000 personnes de 60 à 64 ans, qui auparavant n'auraient pas été admissibles, ont pris une retraite anticipée et ont demandé des prestations de retraite. En 1987, lorsque le RPC a adopté la même mesure, les résultats ont été tels qu'il y avait dorénavant plus de retraités en vertu des deux régimes dans le groupe des 60 à 64 ans que dans le groupe des 65 ans et plus (227 000 par rapport à 125 000). Cette tendance s'est maintenue (Akyeampong, 1992).

Outre les grands régimes publics de pensions tels le RPC et le RRQ, la législation sur les normes de retraite de presque tous les secteurs de compétence au Canada a fait l'objet, au cours des 10 ou 15 dernières années, de réformes parmi lesquelles on retrouve l'augmentation de la transférabilité des prestations qui, si elle a eu quelque répercussion que ce soit, semble avoir favorisé la mobilité des travailleurs âgés.

3.6 Développement des collectivités

Le Programme de développement des collectivités était l'un des programmes initiaux de la stratégie PE. Son principal objectif était de faciliter le développement économique et le développement de l'emploi dans la collectivité, tout en assurant la stabilisation et l'adaptation dans les collectivités qui en avaient le plus besoin à l'extérieur des centres métropolitains. La plupart des clients qui se sont engagés dans une formation, un déménagement et un travail autonome sont des hommes qui, en moyenne, étaient dans la trentaine. Comme les travailleurs âgés n'étaient pas un groupe cible de la stratégie PE, la principale évaluation du programme ne dit rien de son efficacité pour les travailleurs âgés en chômage par rapport à d'autres travailleurs âgés ou aux groupes clients plus jeunes (DRHC, 1990a). C'est

doublement malheureux; premièrement, parce que le programme conjugue des mesures de réintégration et des mesures de régénération, combinaison assez rare dans les politiques canadiennes dans ce domaine; et deuxièmement, parce que l'évaluation du programme a fait appel à des méthodes de recherche relativement nombreuses et complexes.

3.7 Assurance-emploi

Le Régime d'assurance-chômage, qui s'appelle dorénavant assurance-emploi, a fait l'objet d'innombrables évaluations au fil des ans de la part de chercheurs indépendants, de comités parlementaires, de groupes de réflexion et d'analystes dans les ministères fédéraux. Des données comparatives à partir du début des années 90 laissent penser que par rapport à certains autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), mais non la totalité, les travailleurs âgés au Canada faisaient davantage appel aux prestations d'assurance-chômage (AC). En 1991, par exemple, les chômeurs de sexe masculin âgés de 55 à 59 ans représentaient 21,6 p. 100 du total des chômeurs au Canada, par rapport à 15,4 p. 100 aux États-Unis, à 12 p. 100 en France et à 10,7 p. 100 en Suède. Par ailleurs, leur proportion atteignait 27,8 p. 100 en Allemagne et 30,5 p. 100 en Grande-Bretagne (Morrison, 1996).

Une étude sur *Les effets de l'assurance-chômage sur les salaires, l'intensité de la recherche d'emploi et la probabilité d'un réemploi* (Crémieux et coll. 1996) a montré que les prestations d'AC assurent un revenu qui permet aux travailleurs de faire une recherche d'emploi plus approfondie, de sorte qu'ils décrochent un nouvel emploi mieux rémunéré. L'étude a montré que les personnes moins instruites et plus jeunes sont plus susceptibles de subir une baisse salariale dans leur nouvel emploi. De plus, les travailleurs âgés, les hommes, les travailleurs qui ont occupé leur dernier emploi plus longtemps et ceux qui ont un niveau d'endettement ou des paiements d'hypothèque plus élevés font plus d'efforts pour trouver un nouvel emploi. Dans une étude connexe, les mêmes auteurs ont constaté que les chômeurs qui touchent des prestations d'AC ont tendance à trouver de nouveaux emplois dont le salaire est de 6 à 7 p. 100 plus élevé que les chômeurs qui ne touchent pas de prestations d'AC.

Selon des évaluations antérieures, notamment celle de Trebilcock (1986), l'incidence de l'AC sur l'adaptation de la main-d'œuvre va de négative à positive faible. En 1997, l'ancien régime d'AC, remanié en profondeur, est devenu le régime d'assurance-emploi. Outre les prestations de revenu et le service national d'emploi, plusieurs nouvelles prestations de réemploi ont été créées — les subventions salariales ciblées, les partenariats de création d'emplois, les mesures d'aide au travail indépendant, les suppléments de revenu ciblés ainsi que les prêts et subventions de perfectionnement. Il faudra faire de nouvelles évaluations pour analyser, entre autres, les répercussions de ces réformes et l'accent qui est mis sur les programmes « actifs » pour les travailleurs âgés en chômage.

3.8 Service d'aide à l'adaptation de l'industrie

Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) est un programme fédéral du marché du travail qui ne comporte aucun critère d'admissibilité fondé sur l'âge; cependant, les industries participantes comptent souvent « un nombre disproportionné de travailleurs âgés » (CCMTP, 1990:33). Le SAAI a pour objet d'aider les travailleurs et les employeurs à relever

les défis des transformations que subissent leurs secteurs d'activité et les perturbations résultant de licenciements massifs. Lorsqu'une usine ferme ses portes, le SAAI organise la mise sur pied de comités consultatifs conjoints composés de représentants de la direction, de travailleurs et du gouvernement fédéral (DRHC, 1993). Parmi les services offerts directement aux travailleurs déplacés, on retrouve de l'aide au placement, des services de préparation à la recherche d'emploi, des services de recyclage, ainsi que du counselling en matière d'emploi et de pré-retraite.

Le SAAI n'a fait l'objet d'aucune évaluation formelle de la part du gouvernement fédéral, même si une étude de cas sur les répercussions de la fermeture d'une usine sur les travailleurs âgés, effectuée par un conseil de planification sociale, a constaté que plus de 62 p. 100 des employés ayant perdu leur emploi avaient 45 ans ou plus (selon une citation trouvée dans DRHC, 1997). Des entrevues ont été réalisées auprès de 39 anciens employés syndiqués dont la moitié avaient entre 25 et 44 ans et l'autre moitié 45 ans ou plus, un an après les licenciements. Différentes conclusions en ont été tirées au sujet de l'expérience des répondants sur le marché du travail après le licenciement. Les deux groupes d'âge ont éprouvé autant de difficulté l'un que l'autre à trouver un emploi à temps plein. Seulement 32 p. 100 des travailleurs licenciés dans le groupe plus jeune avaient trouvé un emploi à temps plein par rapport à 30 p. 100 chez les travailleurs plus âgés. Les deux groupes ont indiqué le mauvais état de l'économie (il s'agissait d'une fermeture d'usine qui avait eu lieu à Hamilton en 1983) comme raison de ne pas avoir trouvé d'emploi, mais les travailleurs âgés ont également mentionné leur âge comme étant un facteur important. Parmi ceux qui avaient trouvé du travail, les travailleurs âgés étaient plus susceptibles d'avoir trouvé un poste semblable (86 p. 100 par rapport à 50 p. 100) mais à un salaire moindre (71 p. 100 par rapport à 33 p. 100) et avec des avantages sociaux moins généreux (57 p. 100 par rapport à 17 p. 100). Quoi qu'il en soit, ils étaient satisfaits de leurs nouveaux emplois et heureux d'avoir trouvé du travail, quel qu'il soit. Les travailleurs âgés déplacés étaient beaucoup moins nombreux à s'être inscrits à des cours de formation ou de recyclage que les travailleurs plus jeunes (5 p. 100 par rapport à 21 p. 100). En général, ces travailleurs âgés déplacés ne voyaient pas l'intérêt du recyclage. On ne sait pas quelle importance accorder à ces conclusions, puisqu'on ignore si l'étude de cas reposait sur un échantillon choisi au hasard des employés licenciés.

3.9 Programme national de formation

Ce dernier thème revient également dans le Programme national de formation, dans le cadre duquel il avait été signalé que la participation des travailleurs âgés était faible. Cela s'explique en partie par le fait que « les travailleurs âgés semblent manquer de motifs suffisants pour les inciter à entreprendre une formation, particulièrement une formation qui mène à l'acquisition de nouvelles compétences. Ceux qui s'intéressent à la formation préfèrent perfectionner ou étendre leurs compétences. » (CCCEI, 1985, 17-18). Le Conseil consultatif avance d'autres raisons pour expliquer ce phénomène, notamment les critères d'admissibilité aux programmes de formation qui sont peut-être trop élevés, particulièrement les niveaux d'instruction formelle pour certains travailleurs plus âgés; les allocations de formation qui sont peut-être trop faibles; les CEC qui ne semblent pas encourager les travailleurs âgés

en chômage à envisager la formation comme option; et les attitudes des employeurs et leurs craintes de ne pas récupérer leurs investissements à la formation lorsqu'il s'agit de travailleurs plus âgés. Ainsi, même si Trebilcock (1986) considère que le Programme national de formation a eu des répercussions positives modérées du point de vue de l'adaptation de la main-d'œuvre, une cote positive faible semble plus appropriée pour les travailleurs âgés.

3.10 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) a été annoncée en 1994; elle était dotée d'un budget de 1,8 milliard de dollars et devait faciliter la restructuration de l'industrie des pêches qui périclitait dans la région de l'Atlantique. Le programme, qui a pris fin au printemps de 1998, offrait des mesures de soutien du revenu et d'adaptation de la main-d'œuvre conçues pour aider les participants de l'industrie du poisson de fond à avoir accès à de nouveaux débouchés en matière de formation professionnelle et d'emploi à l'extérieur de l'industrie. LSPA est le plus vaste programme d'adaptation de la main-d'œuvre jamais mis sur pied au Canada. Il a reçu plus de 52 000 demandes et sa clientèle a été en fin de compte de 40 000 pêcheurs, travailleurs des chalutiers et travailleurs à la transformation qui avaient perdu leur emploi dans l'industrie du poisson de fond.

Par rapport à d'autres clientèles de DRHC, les pêcheurs et les travailleurs d'usine déplacés par la fermeture de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique présentaient des caractéristiques telles qu'il a été très difficile pour les clients de s'adapter en quittant l'industrie définitivement :

- des niveaux relativement peu élevés d'éducation formelle (72 p. 100 n'avaient pas terminé leurs études secondaires);
- des travailleurs relativement plus âgés (65 p. 100 avaient 40 ans ou plus)[1];
- un éventail limité de compétences professionnelles transférables;
- les participants vivaient dans des régions où le chômage structurel était élevé et profondément enraciné;
- les participants vivaient dans de petites collectivités rurales et souvent éloignées;
- ils avaient des obligations à l'égard de leur famille et de leur ménage qui limitaient leur mobilité;
- ils avaient de solides liens sociaux, économiques et culturels avec leur collectivité et leur mode de vie (GTA Consultants et Rowe Consultants, 1998).

La clientèle de LSPA représente un groupe relativement plus âgé. Par rapport à l'ensemble de la population active canadienne, les clients de LSPA sont sous-représentés dans les groupes de moins de 24 ans et de 25 à 34 ans, et surreprésentés dans les groupes de 35 à 44 ans, de 45 à 54 ans et de 55 ans et plus. LSPA comptait trois grandes composantes, soit l'adaptation de la main-d'œuvre, la réduction de la capacité et le développement économique communautaire.

---

[1] La clientèle de LSPA se répartissait ainsi : 37 p. 100 dans le groupe des 40 à 49 ans, 25 p. 100 dans le groupe des 50 à 64 ans et 3 p. 100 dans le groupe des 65 ans et plus.

La composante d'adaptation de la main-d'œuvre offrait des prestations de soutien du revenu aux pêcheurs, travailleurs des chalutiers et travailleurs d'usine admissibles. De plus, les services offerts en vertu de cette composante comprenaient la planification de carrière, le counselling, la mobilité et d'autres formes d'aide au réemploi. Parmi les mesures d'adaptation de la main-d'œuvre, on retrouvait également l'alphabétisation et l'acquisition de compétences de base, le soutien à l'entrepreneuriat et la remise en état de l'environnement. La composante de réduction de la capacité visait la restructuration de l'industrie des pêches, l'objectif étant de réduire de 50 p. 100 la capacité de capture et de transformation. À ce titre, elle comportait des initiatives comme la limitation du nombre de permis et des incitatifs à la retraite anticipée pour les pêcheurs. À l'issue de négociations avec les provinces concernées, des programmes de retraite anticipée volontaire ont été mis sur pied pour les clients de LSPA qui avaient entre 55 et 64 ans au mois de mai 1995, et qui étaient en mesure de démontrer qu'ils travaillaient depuis longtemps dans l'industrie du poisson de fond. Il y a eu deux programmes de retraite anticipée : le Programme d'adaptation des travailleurs âgés de l'industrie de la pêche, qui était un programme conjoint entre les provinces et DRHC, de même que le Programme de retraite anticipée des pêcheurs de l'Atlantique, qui était un programme conjoint entre la province et le ministère des Pêches et Océans. Les deux programmes assurent un revenu de retraite aux clients admissibles jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

La troisième composante de LSPA était celle du développement économique communautaire. Elle comprenait des activités ayant pour objet d'assurer l'adaptation des collectivités et des individus, la création d'emplois et la diversification économique dans les régions touchées. Des ressources financières étaient attribuées pour renforcer l'infrastructure locale, encourager le développement communautaire, promouvoir l'entrepreneuriat, appuyer la recherche et le partage d'information relativement au développement local et trouver des réponses aux problèmes d'adaptation.

Selon le rapport de l'évaluation formative de LSPA (GTA Consultants et Rowe Consultants, 1997), les travailleurs âgés (50 ans et plus) étaient moins susceptibles de participer aux activités d'adaptation comme la formation et le perfectionnement des compétences. L'étude a constaté que les travailleurs plus jeunes étaient les clients de LSPA les plus aptes à assister à des séances de counselling d'emploi et à être d'accord avec les objectifs globaux de LSPA concernant la formation et la recherche d'emploi à l'extérieur de l'industrie. Les clients de LSPA dans le groupe des 35 à 54 ans comptaient parmi ceux qui étaient les plus susceptibles de s'attendre à continuer de travailler dans l'industrie, en dépit des mesures offertes dans le cadre du programme. L'évaluation montre également qu'un grand nombre des clients éventuels de LSPA ne se sont pas inscrits aux programmes de retraite anticipée parce qu'ils n'avaient pas compris le matériel qui leur avait été distribué à cet égard, ou qu'ils avaient des doutes au sujet de l'information qui y était présentée. L'évaluation a signalé que les trousses d'information au sujet de la retraite anticipée étaient tellement complexes que même les membres de l'équipe d'évaluation ont eu de la difficulté à les comprendre. Comme un grand nombre des candidats tout désignés pour la retraite anticipée venaient du segment le moins instruit de la clientèle de LSPA, cela a représenté un grave obstacle à leur adaptation.

D'après un sondage mené en 1996 auprès des participants de LSPA, seulement 55 p. 100 des travailleurs dans la cinquantaine et 29 p. 100 des travailleurs de plus de 60 ans avaient réussi à trouver de l'emploi, par rapport à 80 p. 100 des clients d'entre 20 et 29 ans. Le *Rapport final d'évaluation LSPA/DRHC* (GTA Consultants et Rowe Consultants, 1998) fait remarquer qu'à la fin de 1996, on estimait à 12 000 le nombre des clients de LSPA qui avaient réussi à s'adapter en quittant l'industrie de la pêche au poisson de fond, soit par des mesures d'adaptation, soit par la retraite anticipée, tandis que le nombre des clients qui n'avaient pas réussi était estimé à 28 000. La plupart des clients qui s'étaient adaptés (68 p. 100) étaient admissibles à des prestations d'AE en 1996, par rapport à 25 p. 100 des clients qui ne s'étaient pas adaptés. On estime à 1 492 (4 p. 100 de la population totale des LSPA et 12 p. 100 de la population s'étant adaptée) le nombre de clients qui avaient accepté une retraite anticipée et qui ne dépendaient plus de LSPA. Par rapport à un groupe témoin composé de personnes ayant le même âge, le même niveau d'instruction et des caractéristiques semblables, mais qui n'avaient pas participé à LSPA, les clients de LSPA étaient moins susceptibles d'avoir été employés en 1995 ou en 1996, et leur revenu global était moindre.

D'autres conclusions relatives à l'âge des participants sont dignes de mention. Premièrement, l'éducation de base des adultes ne semble pas donner de bons résultats pour les clients de LSPA en ce qui concerne l'adaptation immédiate, mais l'évaluation finale a fait remarquer qu'elle semble jouer un rôle significatif lorsqu'il s'agit d'encourager les clients plus âgés, moins bien instruits et qui ont moins confiance en eux à essayer d'autres options d'adaptation. Ces clients ont également signalé des répercussions positives sur leurs familles, notamment un plus grand intérêt et la capacité d'encourager les enfants à demeurer à l'école et à poursuivre leurs études. Deuxièmement, une recherche auprès de groupes de discussion a révélé que « les clients qui éprouvaient de la difficulté à s'adapter », c'est-à-dire ceux qui étaient moins instruits et plus âgés, étaient plus disposés à participer et obtenaient de meilleurs résultats sur le plan de l'adaptation après avoir participé à des programmes d'adaptation communautaire comme les initiatives locales de création d'emplois. Troisièmement, de nombreux travailleurs d'usine avaient peur de perdre leur ancienneté s'ils acceptaient un autre emploi, et les exploitants des usines ne leur ont pas transmis de messages clairs sur cette question.

3.11 Après LSPA

En juin 1998, dans le cadre d'une initiative postérieure à LSPA, le gouvernement fédéral a annoncé des mesures de restructuration et d'adaptation pour l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique qui étaient assorties d'un budget de 730 millions de dollars. Il s'agissait notamment d'une somme pouvant aller jusqu'à 250 millions de dollars pour le rachat des permis de pêche; environ 180 millions de dollars sous forme de paiements forfaitaires finals aux clients de LSPA; des mesures d'adaptation de 135 millions de dollars; une somme pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars pour le développement économique communautaire et régional; et jusqu'à 65 millions de dollars pour un programme fédéral-provincial à frais partagés visant à encourager la retraite anticipée. Ce dernier programme, le Programme de retraite anticipée des pêcheurs de l'Atlantique, sera limité aux clients de LSPA admissibles qui avaient 55 ans ou plus en août 1998, et qui ne s'étaient prévalus d'aucune autre mesure postérieure à LSPA. « L'expérience nous enseigne que cette offre de retraite anticipée

conviendra particulièrement aux travailleurs âgés des usines fermées pour de bon et aux membres d'équipage plus âgés qui travaillaient sur des bateaux pour lesquels les permis de pêche ont été retirés » (Canada, 1998:4).

4. *Les programmes généraux dont les travailleurs âgés constituent un groupe cible*

Entre les programmes du marché du travail/programmes sociaux de nature générale et les programmes d'adaptation destinés expressément aux travailleurs âgés, on retrouve des programmes qui s'adressent à une vaste clientèle, mais dont les travailleurs âgés représentent un groupe cible distinct. Le tableau suivant présente quatre programmes de ce genre en indiquant leur principal objectif stratégique, leurs critères d'admissibilité des travailleurs âgés ainsi que leurs répercussions en matière d'adaptation de la main-d'œuvre.

TABLEAU 2

Programmes dont les travailleurs âgés constituent un groupe cible

Programme	Objectif stratégique	Définition du groupe cible	Répercussions en matière d'adaptation de la main-d'œuvre
Programme d'amélioration de l'employabilité	Réintégration	45 ans et plus	Positives importantes
Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre	Réintégration Indemnisation	45 ans et plus 50 à 64 ans	Négatives faibles
Extension	Réintégration	45 ans et plus	Positives faibles
Codes des droits de la personne	Intégration	Varie jusqu'à 64 ou 65 ans	De négatives à positives faibles

En proportion de la clientèle de ces programmes, les travailleurs âgés représentent au plus entre 25 et 37 p. 100 dans le cadre du Programme d'amélioration de l'employabilité (PAE); au moins 40 p. 100 des programmes PAIM (Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre); et environ 23 p. 100 dans le cadre d'Extension en 1988-1989, lorsque l'évaluation a été réalisée. En ce qui concerne les commissions des droits de la personne, les nouvelles plaintes pour discrimination fondée sur l'âge déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, par exemple, représentaient en moyenne autour de 10 p. 100 de l'ensemble des plaintes dans les années 90 jusqu'à 1997, où elles sont passées à 25 p. 100, ce qui est attribuable en grande partie à un jugement de la Cour fédérale du Canada au sujet de la retraite obligatoire dans les Forces canadiennes (CCDP, 1997). En ce qui concerne les commissions provinciales et territoriales, les tendances sont les mêmes, en ce sens que les plaintes fondées sur l'âge représentent une faible minorité de l'ensemble.

4.1 Programme d'amélioration de l'employabilité

Mis sur pied en 1991, le Programme d'amélioration de l'employabilité (PAE) est l'un des quatre programmes offerts dans le cadre des Programmes et services d'emploi qui ont remplacé la stratégie PE; il a pour objet d'offrir des services de développement de l'emploi aux travailleurs qui éprouvent des difficultés sur le marché du travail mais qui ont la motivation de travailler. Le PAE offre diverses options, notamment le counselling, la formation, l'expérience de travail, l'aide à la mobilité et le soutien du revenu. Traditionnellement sous-représentés au sein de la population active, les groupes clients du PAE sont les personnes handicapées, les jeunes, les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes moins instruites et les assistés sociaux. Les travailleurs âgés, même s'ils sont relativement bien représentés dans la population active en général, ont également été désignés en tant que groupe cible.

Une évaluation menée en 1995 (DRHC, 1995) a mesuré les résultats sur le marché du travail de ces sept groupes cibles, selon les trois principales composantes du PAE, soit Perspectives d'emploi (PDE), Formation fournie dans le cadre de projets (FP) et Achat de formation (AF). La composante PDE offre des subventions salariales aux employeurs qui recrutent des participants pour qu'ils puissent acquérir de la formation et une expérience de travail qui aboutiront à un emploi à long terme. La FP offre de la formation théorique et de la formation en cours d'emploi aux clients qui ont besoin d'une aide plus poussée en ce qui concerne l'acquisition d'aptitudes fonctionnelles, la recherche d'emploi et l'acquisition de compétences ainsi que le placement. Dans le cadre de la composante AF, les clients reçoivent de la formation pour acquérir de nouvelles compétences professionnelles, surtout en ce qui concerne les métiers. La formation peut être achetée selon trois mécanismes : de gouvernement à gouvernement, par le biais d'organismes de coordination du secteur privé, et par l'entremise des Centres d'emploi du Canada (CEC). Les clients sont admissibles à un soutien du revenu par le biais de l'assurance-emploi ou des allocations de formation. Du point de vue méthodologique, l'évaluation du programme reposait sur un concept quasi-expérimental. En effet, un échantillon relativement vaste de clients (n=6 756) a fait l'objet d'une analyse par rapport à un groupe témoin (n=5 513). La recherche comporte toutefois des limites puisque ni les effets non reliés au travail ni les effets à long terme n'ont été examinés.

Pendant la période de référence de l'évaluation (entre juillet 1991 et janvier 1994), les participants plus âgés (41 ans et plus) représentaient environ 25 p. 100 des clients de l'option Perspectives d'emploi (PDE), 26 p. 100 de l'option FP et 37 p. 100 de la composante AF. Parmi toutes ces options, la plupart des participants plus âgés avaient entre 41 et 50 ans. L'évaluation a utilisé quatre mesures de l'efficacité qui renvoyaient à l'expérience des clients sur le marché du travail après leur participation au PAE : le nombre annuel de semaines de travail, la rémunération annuelle, le recours à l'assurance-chômage et le recours à l'aide sociale. En d'autres mots, il s'agissait d'établir dans quelle mesure les participants comptaient moins sur les programmes d'aide financière du filet de sécurité sociale et participaient davantage à la population active.

L'évaluation du PAE a permis de constater que les travailleurs âgés profitaient davantage de différentes composantes du programme que les travailleurs plus jeunes. Au même titre

que tous les autres groupes cibles, les travailleurs âgés ont réalisé des gains significatifs sur le plan des semaines de travail et de la rémunération annuelle dans le cadre des trois options. En termes absolus, ce sont les travailleurs âgés qui affichaient la rémunération la plus importante dans le cadre de l'option AF. Par rapport aux six autres groupes cibles, les participants âgés ont enregistré l'augmentation la plus forte de la rémunération dans le cadre de l'option FP. En général, les participants plus âgés ont réalisé des gains absolus plus importants que les jeunes, les personnes moins instruites et les femmes, mais moins importants que les groupes cibles composés des membres des minorités visibles, des personnes handicapées et des assistés sociaux.

L'évaluation a révélé que le recours au counselling d'emploi dispensé par le gouvernement avait été moindre que prévu et également moins que satisfaisant. Seulement 44 p. 100 des participants au PAE ont signalé qu'ils avaient reçu du counselling dans un CEC au cours des deux années précédant leur inscription au programme. Ce counselling avait revêtu diverses formes, notamment des présentations à un programme de formation et de l'information sur les débouchés d'emploi. D'autres participants ont reçu ce genre d'aide de la part d'organismes tiers. Dans tous les groupes, les bénéficiaires ont affirmé que l'opportunité ou l'efficacité du counselling d'emploi des CEC était marginale. Par comparaison, pendant la durée du programme, la satisfaction des clients face à la qualité de la composante de formation était uniformément élevée à plusieurs égards, allant de 75 à 86 p. 100. Le taux d'achèvement pour les trois composantes du programme était également élevé, allant de 85 à 90 p. 100 des clients.

L'étude a également permis de constater que pour les clients des options de formation (FP et AF), le nombre de semaines d'assurance-chômage et d'aide sociale avait diminué de deux à sept semaines. Les clients de l'option PDE, qui offrait des subventions salariales, ont également connu de modestes réductions du recours à l'aide sociale après le programme, mais non pas de l'assurance-chômage. L'évaluation ne fait cependant pas de répartition selon les groupes cibles pour ce résultat, pas plus qu'elle ne donne de raisons qui pourraient l'expliquer. Une explication éventuelle serait que les subventions salariales permettaient aux clients de décrocher un emploi et de toucher un salaire, de sorte que leurs besoins en matière d'aide sociale et leur admissibilité s'en trouvaient réduits, mais qu'il s'agissait d'emplois saisonniers ou cycliques entrecoupés de périodes de chômage. En résumé, le PAE a eu des répercussions positives substantielles sur l'employabilité des travailleurs âgés et de plusieurs autres groupes cibles.

Les gains réalisés par les clients du PAE ont été plus importants que ceux des participants à des programmes semblables dans le cadre de l'ancienne stratégie Planification de l'emploi (PE). La direction de DRHC, dans sa réponse formelle au rapport d'évaluation, a donné trois raisons pour expliquer cette amélioration dans les résultats par rapport à des programmes comparables de la PE. L'une d'elles est que la clientèle du PAE a tendance à être plus âgée et plus instruite et à avoir plus d'expérience de travail. La stratégie PE, qui était financée à même les recettes générales, se concentrait sur les chômeurs de longue date et les groupes désirant s'intégrer à la population active. Le PAE, quant à lui, est financé en grande partie par la caisse de l'assurance-chômage, de sorte qu'un plus grand nombre de prestataires sont des personnes qui avaient occupé un emploi récemment. Une deuxième raison est que le

PAE repose davantage sur une approche axée sur le client en ce qui concerne la sélection des participants et l'harmonisation de leurs besoins avec des interventions fondées sur la situation locale et offertes dans le cadre de partenariats. Troisièmement, le PAE s'est fondé sur les leçons et l'expérience de la Planification de l'emploi, par exemple les pratiques axées sur les résultats et les sondages nationaux de suivi auprès des clients.

4.2 Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre

Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM), initiative fédérale qui a été en vigueur de 1981 à 1984, visait à encourager la restructuration industrielle et l'adaptation des travailleurs dans les collectivités touchées par un nombre considérable de licenciements. Dans le cadre du PAIM, les travailleurs licenciés qui s'inscrivaient à des programmes de formation débouchant sur une profession dans laquelle la demande était plus forte recevaient des allocations de subsistance supérieures aux prestations d'AC auxquelles ils avaient droit. Le PAIM administrait également un fond d'aide à la mobilité qui offrait une somme pouvant aller jusqu'à 9 000 $ aux travailleurs déplacés qui déménageaient pour trouver un nouvel emploi. Le programme comportait également une stratégie de création directe d'emplois qui assurait un emploi temporaire aux travailleurs touchés qui avaient épuisé leur prestations d'assurance-chômage (AC) à un salaire de 20 p. 100 plus élevé que le salaire minimum dans la province. Pour promouvoir l'adaptation industrielle au niveau de l'entreprise, le PAIM offrait aux entreprises des prêts sans intérêt jusqu'à concurrence de 50 p. 100 des coûts d'immobilisation attribuables à la mise en œuvre, à l'expansion ou à la restructuration de nouveaux projets.

Le PAIM offrait deux mesures axées expressément sur les participants âgés, l'une visant la réintégration dans la population active, l'autre l'indemnisation et l'encouragement à la retraite anticipée. Les travailleurs déplacés qui avaient 45 ans ou plus avaient droit, dans le cadre du PAIM, à une subvention salariale transférable de 2 $ l'heure pendant une période pouvant aller jusqu'à 12 mois, et ce, n'importe où au Canada. Pour être admissibles, les travailleurs âgés déplacés devaient avoir travaillé pendant au moins deux ans dans l'industrie touchée au cours des dix années précédentes (ce qui comprenait le travail saisonnier, le travail cyclique et le travail à temps partiel) et avoir peu de possibilités de retrouver rapidement un autre emploi. La subvention salariale était versée à l'employeur et aucun autre travailleur ne devait être déplacé. Aux travailleurs déplacés qui avaient entre 50 et 64 ans, le PAIM offrait des prestations de retraite anticipée une fois que leurs prestations d'assurance-chômage étaient épuisées. Pour être admissibles, les travailleurs déplacés devaient avoir été employés dans l'industrie pendant au moins 10 ans avant le licenciement et n'avoir aucune chance concrète de trouver un nouvel emploi. Ils étaient alors admissibles à des prestations de pré-retraite s'élevant à 60 p. 100 de la moyenne du salaire assurable hebdomadaire avant le licenciement, jusqu'à ce qu'ils trouvent du travail ou qu'ils atteignent 65 ans.

Dans son évaluation du PAIM et d'autres mesures d'adaptation, Saunders (1984) considère le PAIM comme une amélioration par rapport à des mesures antérieures comme le Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada (qui a été examiné dans la section précédente) et le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs (que l'on verra dans la

section suivante), en ce sens que la couverture était élargie à d'autres industries en transformation ou en déclin. Cependant, Saunders a conclu que les subventions salariales et les stratégies de création d'emplois n'allaient vraisemblablement pas avoir de répercussions durables sur le plan du réemploi. Même si l'aide à la mobilité était de trois fois supérieure aux sommes offertes dans le cadre du Programme de mobilité de la main-d'œuvre du Canada (PMMC), elle n'en était pas moins inadéquate car elle ne contrebalançait pas les pertes subies par les travailleurs qui déménageaient après avoir vendu leur maison alors que le marché immobilier était dans le marasme; en outre, aucune aide financière n'était prévue pour les travailleurs de moins de 55 ans. Saunders affirme que, à cause de ce qu'il considère comme un budget assez maigre, le PAIM n'a pu aider qu'un nombre restreint des collectivités touchées, et ce, pendant de brèves périodes seulement.

Sur les quelque 18 650 travailleurs déplacés admissibles au PAIM entre 1981 et 1983, moins du tiers ont présenté une demande ou ont été acceptés. Seulement 637 travailleurs ont participé à la formation et ont touché des allocations de subsistance; 2 354 personnes ont participé au programme d'emploi communautaire; 1 721 bons de subventions salariale transférables ont été délivrés, mais seulement 175 travailleurs âgés ont trouvé un nouvel emploi; et des allocations de mobilité n'ont été accordées qu'à 108 travailleurs. En ce qui concerne les prestations de pré-retraite, sur les 1 078 travailleurs âgés jugés admissibles, seulement 489 ont présenté des demandes et seulement 144 d'entre elles ont été acceptées (Trebilcock, 1986:59). Ces chiffres montrent que le taux de participation au programme a été très faible, tout comme son succès sur le plan de l'adaptation de la main-d'œuvre. Trebilcock (1986:63) a conclu que le PAIM « n'avait que des objectifs à court terme, et semble n'avoir pas tellement réussi à faciliter les adaptations structurelles à long terme ou l'adaptation de la main-d'œuvre. L'aide semble avoir été accordée aux entreprises surtout pour les encourager à maintenir l'emploi dans les régions désignées ou à s'installer dans ces régions, tandis que l'aide directe à la main-d'œuvre semble avoir été utilisée surtout pour créer des emplois temporaires dans les régions désignées. »

4.3 Extension

Mis sur pied en 1973, le programme Extension était un programme expérimental offrant du counselling spécialisé et des services de placement à des personnes incapables de profiter du réseau existant des CEC. Les projets d'Extension étaient parrainés par des organismes communautaires et financés en partie ou en totalité par le gouvernement fédéral. Ils étaient conçus pour améliorer l'employabilité et l'autosuffisance de divers groupes cibles, par le biais de diverses activités. Les activités de soutien étaient axées sur les femmes, les chômeurs de longue date, les jeunes, les membres des minorités visibles et les immigrants récents. Des projets d'aide active étaient destinés aux clients qui étaient davantage « prêts à occuper un emploi », en ce sens qu'ils avaient des compétences, mais que leur groupe se heurtait à des obstacles. Ces clients étaient les personnes handicapées, les ex-détenus et les travailleurs âgés. La mise sur pied de mini-CEC était une troisième composante destinée aux collectivités autochtones et isolées, qui n'étaient normalement pas desservies par les CEC ordinaires.

Une évaluation du programme Extension menée en 1990 (DRHC, 1990b) a porté sur les répercussions des activités du programme et a comparé leur efficacité à celles des CEC

ordinaires. Dans le cadre d'une analyse systématique et relativement complète, l'étude a révélé qu'à titre de groupe cible, les travailleurs âgés semblent avoir profité relativement peu d'un nombre accru de placements, d'une augmentation générale de la rémunération, d'un relèvement des salaires après la participation au programme, d'une diminution de la dépendance à l'égard des programmes de revenu, d'une autosuffisance perçue et d'une sensibilisation accrue à d'autres services d'emploi. Les groupes cibles qui en ont profité sensiblement étaient les immigrants, les femmes et les jeunes. Quant aux travailleurs âgés, ce n'est qu'au chapitre de la satisfaction face à l'emploi qu'ils ont affiché des améliorations relativement fortes après leur participation au programme. En d'autres mots, ils étaient plus susceptibles d'être satisfaits des emplois qu'ils avaient trouvés après leur participation au programme Extension qu'avant. Ils étaient en outre généralement satisfaits des services d'emploi qu'ils avaient reçus.

Mis à part leurs faibles coûts par placement, les projets destinés aux travailleurs âgés n'ont pas donné de résultats exceptionnels. Leurs faibles coûts s'expliquent vraisemblablement du fait que la plupart des clients âgés n'étaient pas intéressés par la formation ou la planification de carrière, de sorte qu'ils n'ont pas eu besoin de nombreuses rencontres avec le personnel. Les travailleurs âgés affichaient le « taux de roulement » le plus faible en ce qui concerne les activités d'Extension, du fait qu'ils ont été moins nombreux à être inscrits à des programmes de formation ou dirigés vers d'autres organismes d'emploi. L'équipe d'évaluation en conclut que les CEC devraient modifier considérablement leurs services s'ils veulent répondre plus pleinement aux besoins des clients plus âgés. Pour les travailleurs plus âgés, de même que pour les immigrants et les chômeurs de longue date, les contacts avec l'employeur étaient le mécanisme le plus efficace de placement. Finalement, on lit dans l'évaluation du programme d'Extension que « si le programme doit continuer de soutenir des projets destinés aux travailleurs âgés (ou, étant donné la nouvelle priorité croissante liée aux personnes âgées, même augmenter ce soutien), il devra examiner ses objectifs pour ce faire. Actuellement, les projets destinés aux travailleurs âgés font office, dans une certaine mesure, de clubs de placements dans des emplois temporaires plutôt que de services de placements à long terme. Est-ce là un objectif du programme? Quel autre service peut-on offrir aux travailleurs âgés au cours de la prochaine décennie? » (DRHC, 1990b, 69).

4.4 Les codes des droits de la personne et la Charte

Le code fédéral et les codes provinciaux et territoriaux des droits de la personne ainsi que la Charte canadienne des droits et libertés peuvent également être considérés comme des programmes généraux dont l'un des groupes cibles est constitué par les travailleurs âgés. Tous les codes des droits de la personne en vigueur au Canada interdisent la discrimination fondée sur l'âge de la part de l'employeur en ce qui concerne le recrutement, la rémunération et d'autres aspects de l'emploi.

La plus grande partie de ce dossier relève de la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils, de même que de commerce et d'échanges commerciaux. Les commissions des droits de la personne mettent en œuvre divers moyens pour lutter contre la discrimination fondée sur l'âge, notamment l'éducation, les enquêtes découlant de plaintes, la conciliation, l'arbitrage et, si besoin est, les sentences arbitrales. De plus, l'article 15 de

la Charte stipule que la loi ne fait exception de personne et s'applique généralement à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment fondée sur l'âge. Toutefois, la Charte et les codes n'interdisent pas des limites ou des exclusions fondées sur l'âge si une exigence professionnelle légitime peut être démontrée. La Cour suprême du Canada a confirmé les dispositions législatives relatives à la retraite obligatoire qui existent au pays.

La Commission canadienne des droits de la personne a prié à maintes reprises le gouvernement fédéral de retirer les dispositions de sa propre Loi sur les droits de la personne qui prévoient la retraite obligatoire. Même si les lois sur les droits de la personne semblent promettre une approche stratégique intégrative envers les travailleurs âgés, « elles n'arrivent pas à satisfaire efficacement les besoins des travailleurs âgés ou à promouvoir une meilleure gestion de la force ouvrière vieillissante » (Tindale, 1991:41). Aitken (1995:6) affirme que « les travailleurs âgés sont souvent laissés pour compte lorsqu'il s'agit de promotion ou de formation et, en dépit des politiques relatives à l'ancienneté, ils sont souvent les premiers à être remerciés de leurs services en cas de réduction des effectifs » [TRADUCTION]. Aitken estime que la retraite obligatoire est un cas flagrant de discrimination et à son avis, la décision de la Cour suprême devrait être revue.

5. *Les programmes destinés expressément aux travailleurs âgés*

Selon la documentation, au Canada, les programmes gouvernementaux destinés expressément aux travailleurs âgés sont rares, voire inexistants (CCCEI, 1985). LeBlanc et McMullin (1997, 297) font remarquer que le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), qui a pris fin en 1997, est le seul programme canadien à avoir été conçu expressément en fonction des travailleurs âgés. On peut affirmer que les programmes s'adressant expressément aux travailleurs âgés, employés ou en chômage, ne sont pas courants, mais il est faux d'affirmer qu'il n'en existe pas. Au cours des 25 dernières années, il y a eu plusieurs programmes de ce genre, qui sont énumérés dans le tableau 3 qui suit. En dépit de la disparition du PATA, on trouve aujourd'hui au moins un programme fédéral de petite envergure, Options 45+, de même qu'une initiative fédérale-provinciale, la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick.

5.1 Le Programme de prestations d'aide à l'adaptation

L'expérience canadienne en matière de programmes d'adaptation de la main-d'œuvre pour les travailleurs âgés en chômage remonte à plus loin qu'on ne le pense en général. Le Programme de prestations d'aide à l'adaptation (PPAA) a été mis sur pied dans le cadre de la politique canadienne du textile adoptée en 1970. Il avait pour objet d'indemniser les travailleurs des industries du textile et du vêtement qui avaient été déplacés ou qui avaient perdu leur emploi à la suite de réductions tarifaires et d'autres décisions relatives à la politique commerciale du gouvernement fédéral. Aux travailleurs âgés de 54 à 65 ans qui étaient incapables de trouver un emploi à un salaire comparable, le PPAA offrait des prestations de pré-retraite qui étaient censées représenter un filet de sécurité ou une source de revenu de dernier recours.

Trebilcock (1986, 102) a décrit ainsi les éléments du programme : « Pour y avoir droit, les travailleurs devaient avoir été employés pendant dix des quinze années précédentes dans les industries du textile ou du vêtement et devaient avoir travaillé 1 000 heures au cours de chacune de ces dix années. Les prestations étaient établies, tout comme les prestations d'assurance-chômage, aux deux tiers des gains hebdomadaires moyens pendant la période de vingt semaines précédant le licenciement, et n'étaient versées qu'à l'expiration des prestations d'assurance-chômage normales ». Pour que les travailleurs soient admissibles aux avantages, il fallait que les licenciements durent au moins quatre mois et visent au moins 50 employés ou 10 p. 100 de l'effectif de l'entreprise. « Afin de ne pas inciter les travailleurs âgés à opter pour la retraite anticipée alors qu'il leur restait peut-être encore des années d'emploi productives, ces prestations n'ont été accordées qu'à ceux qui étaient incapables d'être réemployés, recyclés ou réaffectés ou à ceux qui avaient accepté un emploi à un salaire inférieur à leur gain assurable moyen précédent » (Trebilcock, 1986:87-88).

Programme	Objectif stratégique	Définition du groupe cible	Répercussions en matière d'adaptation de la main-d'œuvre
Prestations d'aide à l'adaptation	Indemnisation	54 à 65 ans	Positives faibles
Clubs de recherche d'emploi	Réintégration	45 ans et plus	Positives modérées
Prestations d'adaptation de la main-d'œuvre	Indemnisation	54 à 65 ans	Positives faibles
Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick	Réintégration Régénération	50 à 65 ans	De positives modérées à positives fortes
Options 45+	Intégration	45 ans et plus	Inconnues[2]
Programme d'adaptation des travailleurs âgés	Indemnisation	55 à 64 ans	Négatives faibles
Transitions	Réintégration	45 ans et plus	Positives faibles

Il est difficile d'évaluer les répercussions et l'efficacité du PPAA, soit à titre de mesure d'adaptation, soit à titre de mesure d'indemnisation, puisque le gouvernement fédéral, après une période de licenciements dans le secteur du vêtement et du textile entre 1964 et 1975, a imposé de nouveaux contingents à l'importation des vêtements. À la fin des années 70, ces contingents avaient eu pour effet de rétablir 15 000 emplois dans le secteur et un nombre plus limité d'emplois dans le secteur du textile. Trebilcock critique le PPAA et la politique du textile en général, affirmant qu'aucune nouvelle mesure n'a été élaborée pour accroître la mobilité des travailleurs ou récompenser financièrement les personnes qui décidaient de sortir du secteur de la production textile. Des ressources limitées ont été consacrées à la formation professionnelle et au redéploiement. La participation au PPAA de la part des travailleurs admissibles a été très limitée. Dans une étude connexe des travailleurs qui ont perdu leur emploi dans l'industrie du vêtement, l'industrie textile et quelques autres industries au milieu des années 70, on a constaté que les travailleurs âgés de sexe masculin avaient été en chômage pendant une période moyenne de 12 à 13 mois, et les travailleurs d'âge moyen de sexe masculin, pendant une moyenne de 5,4 mois. Les travailleuses avaient été en chômage pendant des périodes encore plus longues (Glenday et Jenkins, 1981).

[2] Les effets d'Options 45+ n'ont pas encore été évalués, probablement parce que le programme est assez récent. Comme il met l'accent sur la recherche, l'éducation et l'action sociale, il se peut que ses répercussions sur la main-d'œuvre soient moins concrètes et se manifestent à plus long terme.

5.2 Clubs de recherche d'emploi

Les Clubs de recherche d'emploi (CRE) étaient des projets pilotes mis en œuvre en 1988 dans le cadre des initiatives du gouvernement fédéral visant à aider davantage les travailleurs âgés en chômage qui éprouvaient des difficultés dans leur recherche d'emploi. L'objectif des CRE était d'aider ces travailleurs à trouver un emploi leur convenant le plus rapidement possible. Le programme utilisait une approche collective intensive pour enseigner des techniques efficaces en matière de recherche d'emploi. Cette approche reposait sur le principe voulant que les travailleurs âgés en chômage peuvent faire preuve de plus d'efficacité s'ils mènent leur recherche d'emploi indépendamment, et sans compter de façon excessive sur les services de soutien à l'emploi du gouvernement. Cette approche a peut-être été retenue pour répondre en partie aux critiques dont font l'objet les Centres d'emploi du Canada (CEC) et que nous avons mentionnées plus tôt dans ce rapport. Quoi qu'il en soit, les CRE reposaient sur une idée de base, à savoir que trouver de l'emploi est en soi un travail à temps plein qui est facilité par la participation à des groupes qui offrent un environnement de soutien, de motivation et d'apprentissage. Tous les clients qui ont participé aux CRE destinés aux travailleurs âgés devaient avoir au moins 45 ans et être disposés à chercher activement un emploi. La plupart des clients ont été adressés aux CRE par un organisme communautaire ou un CEC. Au total, 698 personnes ont participé au projet pilote entre la fin de 1988 et le printemps de 1989. Parmi les clients adressés au CRE, 36 p. 100 étaient des prestataires d'AC et 15 p. 100 des assistés sociaux.

Une étude de 1989 sur les CRE signale que trois mois après leur mise en œuvre, 70 p. 100 des clients âgés avaient été placés, et plus de 80 p. 100 avaient obtenu un emploi à temps plein (Gibson et Mills, 1989). Seulement 8 p. 100 des clients ont quitté le programme avant la fin. L'étude révèle que la plupart des placements étaient le fruit des efforts des clients eux-mêmes plutôt que des présentations aux employeurs effectuées par les conseillers des CEC et d'autres organismes. La source la plus fréquemment citée parmi les sources utilisées par les clients pour obtenir des tuyaux était les contacts personnels par l'entremise de parents, d'amis et de connaissances. Parmi les clients qui ont trouvé de l'emploi grâce aux CRE, 62 p. 100 avaient trouvé un emploi qui payait en moyenne 15 p. 100 de moins que leur emploi précédent, tandis que 38 p. 100 avaient trouvé des emplois qui payaient autant ou mieux que l'emploi précédent.

La réintégration rapide des chômeurs sur le marché du travail donne des résultats mixtes, mais dans l'ensemble relativement positifs. Il semble probable que la dépendance envers les transferts financiers, par exemple l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale, ait également diminué chez les participants qui ont trouvé un nouvel emploi. Malheureusement, l'étude n'a pas fait de comparaisons avec un groupe témoin et n'a examiné les effets du programme qu'à court terme. Ses auteurs en concluent que les CRE ont encouragé les chercheurs d'emploi plus âgés qui avaient éprouvé de la frustration et un sentiment de découragement dans la recherche d'un nouvel emploi.

5.3 Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs

Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs (PPAT), mis sur pied en 1972, était de nature compensatoire. Il fournissait de l'aide financière aux travailleurs âgés déplacés qui avaient 54 ans et plus et qui avaient perdu leur emploi à la suite d'un licenciement dans une industrie désignée dans certaines communautés. Le programme offrait des prestations de revenu aux travailleurs qui avaient épuisé leurs prestations d'AC. Ce soutien du revenu pouvait atteindre jusqu'à 60 p. 100 de leurs gains assurables au cours des 20 dernières semaines avant le licenciement. Les prestations du PPAT étaient déduites du montant du revenu tiré d'un emploi, et les travailleurs y étaient admissibles jusqu'à l'âge de 65 ans, « l'âge normal de la retraite », après quoi ils devenaient admissibles aux prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec, à la Sécurité de la vieillesse et peut-être à d'autres programmes de soutien.

Dans sa recherche, Saunders (1984) a critiqué plusieurs éléments du PPAT. Premièrement, les critères d'admissibilité étaient très restrictifs. Les travailleurs admissibles devaient avoir été employés dans une entreprise qui avait licencié 10 p. 100 de son effectif ou 50 personnes au cours des 12 derniers mois. Deuxièmement, le programme était assorti de « restrictions sectorielles trop étroites » — les travailleurs devaient avoir été licenciés dans les industries du textile, du vêtement, de la chaussure ou du tannage et les licenciements devaient être attribuables à la concurrence des importations ou à une restructuration industrielle découlant d'une politique gouvernementale. Par conséquent, le PPAT était de fait un programme du Canada central, la plupart de ses fonds ayant été dépensés au Québec et une grande partie du reste en Ontario. Troisièmement, le programme ne tenait pas compte de variables comme le taux régional de chômage ou la proximité, pour les entreprises comme pour les travailleurs, d'un grand centre urbain et de son marché du travail. Finalement, les prestations du PPAT faisaient l'objet d'une importante récupération fiscale, le « taux marginal d'imposition implicite étant de 60 p. 100 des gains après le licenciement » (Saunders, 1984:29) [TRADUCTION]. Il est cependant intéressant de constater que selon Trebilcock (1986:317), les effets du PPAT sur l'adaptation ont été positifs modérés, même s'il présente peu de preuves pour appuyer cette affirmation. En 1982, peut-être à cause de sa nature restrictive, le PPAT a été remplacé par le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM), dont il a été question dans la section précédente.

5.4 Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick

Mise en œuvre en 1994 dans le cadre du programme fédéral des Initiatives stratégiques, la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick veut mettre à l'essai des idées innovatrices en matière de réforme de la sécurité sociale. Il s'agissait à l'origine d'un projet pilote de trois ans dont les coûts allaient être partagés entre le gouvernement fédéral et la province, mais en 1997, la Compagnie a été prolongée de deux ans. Les coûts du programme, jusqu'à concurrence de 80 millions de dollars, sont partagés également entre le Canada et le Nouveau-Brunswick. Une grande partie de ce financement proviendra de sommes qui n'auront pas été utilisées dans le cadre des programmes d'aide sociale vers lesquels les

participants se seraient autrement tournés. La Compagnie collabore avec des organismes sans but lucratif, des organismes privés et des organismes du secteur public (au niveau municipal et au niveau provincial) en vue de procurer un placement aux travailleurs âgés qui ont entre 50 et 65 ans. La participation est volontaire.

Pour être admissibles, les travailleurs âgés doivent avoir un revenu familial global inférieur à 20 000 $ par année, avoir été déplacés ou être admissibles à des prestations d'AE ou d'aide sociale. Le programme assure à 1 000 personnes admissibles un placement auprès d'un employeur hôte du programme pour une période de 6 mois par année. Parmi les genres de travail, on retrouve la sylviculture, l'aménagement de sentiers de la nature, l'amélioration des plages et des projets environnementaux. En échange, les participants touchent un soutien du revenu, c'est-à-dire un revenu annuel garanti d'environ 12 000 $. Ils reçoivent 46 $ par jour de travail pendant les six mois au cours desquels ils travaillent auprès de l'organisme d'accueil. Pendant les six autres mois au cours desquels ils ne travaillent pas auprès d'un employeur participant, ils touchent un montant établi au prorata en fonction du revenu total touché pendant la période d'activité. Si un autre membre de la famille touche des prestations d'AE excédant 8 000 $ par année, elles sont déduites des prestations de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick.

Le programme a pour objet d'aider les travailleurs âgés en chômage qui éprouvent de la difficulté à réintégrer la population active et d'éliminer les dangers qu'un cycle de dépendance envers les programmes gouvernementaux de soutien du revenu peut créer et perpétuer. Les objectifs du programme sont les suivants :

- exercer une influence positive sur les activités économiques de la province par le biais de projets qui mettent l'environnement en valeur et qui soutiennent les activités communautaires, et dont la mise en œuvre a pour effet de réduire la demande à court et à moyen terme de services de soutien social, tout en permettant de réaliser des travaux qui ne sont pas accomplis par d'autres travailleurs;

- améliorer l'environnement physique général des collectivités et contribuer à la mise sur pied de projets d'infrastructure qu'il ne serait pas autrement possible de réaliser en l'absence du programme;

- améliorer la qualité de vie des personnes considérées comme en ayant le plus besoin, mais qui sont incapables de trouver du travail ou de participer à un cours de recyclage, en leur donnant l'occasion d'apporter une contribution active à un travail bénéfique pour la société;

- susciter et stimuler un sentiment d'appartenance et de contribution à la collectivité, qui pourra se traduire par une activité professionnelle ou bénévole à plus long terme, la participation communautaire et le bien-être personnel des participants et des membres de leur famille.

Selon une évaluation provisoire de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick réalisée en 1996, les avantages qu'en ont tirés les participants et les employeurs ont été très

importants (DRHC, 1996b). Le programme a atteint ses quatre objectifs dans une large mesure. Il a eu des répercussions économiques positives sur la province et les résultats obtenus par les participants revêtent une valeur importante. Des estimations économétriques montrent que le programme a eu pour effet d'accroître le revenu total par rapport à la période précédant la participation et qu'il a contribué à réduire la demande à l'égard des programmes de soutien du revenu. De plus, le rapport fait remarquer que comme les participants contribuent au RPC, ils seront moins dépendants des programmes passifs de soutien à l'avenir. Le travail accompli par les participants a eu pour effet d'améliorer l'environnement physique général et des projets ont été élaborés alors qu'ils n'auraient pu être menés à bien autrement. Le programme a en outre rejoint son groupe cible particulier. En 1994, par exemple, l'âge moyen des participants était de 56 ans. Environ 60 p. 100 des participants avaient été bénéficiaires de l'aide sociale.

L'évaluation a également permis de constater que les coûts d'administration du programme sont raisonnables, qu'il semble flexible et adaptable, et qu'il n'est pas dégradant. Les placements sont généralement offerts dans la collectivité du participant ou à proximité et semblent correspondre aux niveaux de compétence des participants et aux genres de profession et d'industrie dans lesquelles ils avaient été employés dans le passé.

D'un point de vue plus négatif, l'évaluation a révélé que même si le programme ne prévoit pas de taux d'imposition explicite sur les gains pendant la « période d'inactivité », peu de participants travaillent pendant cette période. En d'autres mots, les participants et les autres membres de leur famille peuvent quand même occuper d'autres emplois et gagner un revenu sans qu'il soit déduit de leurs prestations de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick. Certains participants ont continué de faire du bénévolat, et même plus que le groupe témoin, mais seulement 15 p. 100 ont occupé un emploi rémunéré après la période active de six mois. Cette conclusion ne correspond pas aux attentes initiales au sujet de l'effet d'incitation au travail du programme.

5.5 Options 45+

Options 45+ est une autre approche innovatrice en matière de programmation destinée aux travailleurs âgés que DRHC a adoptée en 1996-1997. Les objectifs stratégiques du programme semblent combiner intégration et réintégration. Il a pour objet de répondre aux besoins en matière de travail des Canadiens et Canadiennes de 45 ans et plus. Parmi les activités du programme, on retrouve des campagnes d'éducation publique pour faire connaître les compétences des travailleurs âgés et les mettre en valeur, notamment en s'attaquant aux croyances et aux vieux mythes au sujet de leurs capacités. Le programme vise également à encourager les employeurs à passer en revue leurs politiques de recrutement, de promotion, de formation, de mise à pied et de retraite, afin d'éliminer les pratiques discriminatoires et injustes.

Deux études récentes parrainées dans le cadre d'Options 45+ ont permis de constater que la discrimination en matière d'emploi à l'égard des travailleurs âgés est un problème réel au Canada. Dans un cas, il s'agissait d'un sondage auprès de centres de ressources humaines et de carrière qui a démontré que ce sont les personnes de 60 ans et plus qui éprouvent le

plus de difficulté à trouver du travail, et que les personnes de 45 à 59 ans viennent au deuxième rang. Une deuxième étude auprès des employeurs canadiens a révélé que 30 p. 100 des répondants avaient une limite d'âge au-delà de laquelle ils jugeaient qu'un travailleur est trop vieux pour être recruté. Dans les petites entreprises, il s'agissait de 57 ans et dans les plus grandes, de 59 ans. Dans son rapport annuel de 1997, la Commission canadienne des droits de la personne affirme que ces constatations sont confirmées par les plaintes qu'elle reçoit. La plupart des plaintes en matière de discrimination fondée sur l'âge portaient sur « des stéréotypes non fondés au sujet des capacités des travailleurs plus âgés. Un autre problème auquel ce groupe se trouve confronté est la perte d'emploi résultant de la réduction de l'effectif ou de la restructuration d'une organisation » (CCDP, 1997, 4).

5.6 Programme d'adaptation des travailleurs âgés

En 1986, le Conseil consultatif de l'emploi et de l'immigration proposait au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque que le gouvernement fédéral instaure un programme qui se concentrerait sur la réintégration des travailleurs âgés à la population active, par opposition aux approches davantage axées sur l'indemnisation retenues dans le cadre du PPAT et du PAIM. Le Conseil proposait également, comme dernier recours, un filet de sécurité qui assurerait le maintien du revenu et qui pourrait s'appeler Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA). Le Conseil considérait le PATA comme le dernier palier d'un réseau de sécurité pour les travailleurs âgés qui comprendrait les indemnités de cessation d'emploi, une pension de l'employeur, l'assurance-chômage, l'aide à la recherche d'emploi de la part d'un CEC, les services et programmes d'emploi comme la formation et l'aide à la mobilité, et finalement le PATA. Le Conseil s'attendait à ce qu'une faible proportion de travailleurs âgés en chômage aient besoin de ce programme, et à ce qu'ils n'y aient recours que jusqu'à ce qu'ils aient trouvé un emploi, qu'ils se soient créé un emploi ou qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

Lorsque le financement du PATA a été annoncé pour la première fois, le gouvernement fédéral s'attendait à ce que le programme vienne compléter d'autres programmes fédéraux d'adaptation de la main-d'œuvre, comme le Développement des collectivités, et qu'en sa qualité d'initiative fédérale-provinciale partagée, contrairement au PPAT, le PATA donne l'occasion « d'adopter une approche intégrée et globale au sein de laquelle les provinces et les employeurs peuvent contribuer à l'adaptation des travailleurs âgés » (Finances Canada, 1986, 25).

Cependant, dans les faits, on constate que le PATA, qui avait été mis sur pied en 1987 et qui a pris fin en 1997, s'est éloigné, tant dans sa conception que dans ses répercussions, de la vision du Conseil consultatif et de celle du gouvernement fédéral, qui avaient envisagé un programme assurant une transition entre le chômage et la réintégration à la population active ou, faute de réintégration, la retraite. Le PATA s'est avéré en réalité un filet de sécurité passif qui, comme l'ont montré des évaluations, n'a pas eu de répercussions positives sur le réemploi des travailleurs âgés.

Le PATA était un programme fédéral-provincial mixte à frais partagés. Le gouvernement fédéral assumait 70 p. 100 des frais et les provinces participantes, 30 p. 100. Lorsque le

programme a pris fin, sept des dix provinces avaient des ententes avec Ottawa. Des compagnies d'assurance privées qui avaient signé un contrat avec le gouvernement fédéral dispensaient les prestations du PATA, soit des versements mensuels de rente jusqu'à l'âge de 65 ans.

Dans le cadre du PATA, les travailleurs licenciés dans certains secteurs désignés étaient admissibles à des prestations à condition d'avoir entre 55 et 64 ans; d'avoir épuisé leurs prestations d'AC; d'être légalement autorisés à travailler au Canada; et d'avoir participé à la population active pendant au moins 13 des 20 dernières années, comptant un minimum de 750 heures d'emploi par année. Les critères d'admissibilité étaient établis selon l'envergure du licenciement par rapport à la collectivité touchée; l'ampleur des perturbations économiques que le licenciement allait probablement provoquer; et la proportion des travailleurs âgés touchés. Le niveau des prestations de chaque client du PATA variait selon ses besoins financiers particuliers. Pour l'ensemble des clients, les prestations du PATA étaient réduites proportionnellement aux prestations reçues d'un régime privé de retraite.

Des études menées par des chercheurs universitaires et des conseillers stratégiques ont souligné les inconvénients du PATA. En effet, le financement était limité et les paiements inadéquats; le programme n'était pas offert uniformément à l'échelle du pays parce que certaines provinces et les territoires n'y participaient pas, de sorte que certaines collectivités et certains travailleurs dans le besoin en étaient exclus; la définition des licenciements admissibles se faisait de façon subjective; le programme n'avait pas de composante de réintégration au marché du travail; les syndicats et les employeurs participaient peu à l'élaboration et à la gestion du programme; et les femmes étaient moins susceptibles d'être admissibles que les hommes, puisque le PATA se concentrait sur d'importants licenciements permanents dans les secteurs de la fabrication, du commerce et de l'exploitation minière (CCMTP, 1990, 30; Tindale, 1991; LeBlanc et McMullin, 1997). « Telle une goutte d'eau dans l'océan, le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) ne saurait arriver, à lui seul, à améliorer les perspectives d'avenir des chômeurs âgés. À l'heure actuelle, il met plutôt en évidence le manque flagrant de planification dans le domaine de la main-d'œuvre », voilà ce qu'en a conclu Tindale (1991, 51) dans un rapport présenté au Conseil consultatif national sur le troisième âge.

Une évaluation du PATA menée en 1996 a mesuré les expériences de travail et de vie de plus de 1 000 participants après le licenciement par rapport aux expériences d'un groupe témoin de plus de 600 travailleurs âgés licenciés présentant les mêmes caractéristiques mais qui n'avaient pas participé au programme (DRHC, 1996a). Cette évaluation reposait sur une méthodologie rigoureuse. Plusieurs genres de données ont été recueillies et analysées, et elles portaient à la fois sur les effets liés et non liés au travail sur une période pouvant aller jusqu'à quatre ans après les licenciements. L'étude a démontré que la plupart des participants au PATA avaient été victimes de licenciements d'envergure, surtout lors des fermetures de grandes entreprises au Québec et en Ontario. Ils étaient pour la plupart de sexe masculin (73 p. 100) et avaient peu d'instruction (75 p. 100 n'avaient pas terminé leurs études secondaires) et peu de qualifications professionnelles. Les travailleurs se retrouvaient surtout dans le secteur de la fabrication, particulièrement dans les industries peu spécialisées à forte concentration de main-d'œuvre. L'âge moyen des participants au PATA était de près de 59 ans.

Il ne faut pas s'étonner que l'évaluation ait conclu que le PATA faisait surtout office de stratégie passive de soutien en offrant une aide financière fort nécessaire aux travailleurs âgés en chômage qui avaient épuisé leurs indemnités de cessation d'emploi et prestations d'AC. En outre, et c'est peut-être facile à comprendre, compte tenu de leur âge moyen et de leurs antécédents d'emploi dans des industries peu spécialisées, les participants ne s'intéressaient guère à la formation. En effet, 10 p. 100 ou moins des travailleurs, tant dans le groupe des participants que dans le groupe témoin, ont reçu une formation formelle de plus de 40 heures après le licenciement. L'évaluation fait remarquer que le PATA dissuadait les gens de participer au marché du travail. En fait, les résultats des participants sur le marché du travail ont été décevants. Seulement 19 p. 100 ont trouvé du travail après le licenciement, par rapport à 39 p. 100 dans le groupe témoin des travailleurs âgés, et seulement de 4 à 7 p. 100 des participants avaient un emploi au moment où l'évaluation a été réalisée, par rapport à 20 p. 100 dans le groupe témoin. Les clients du PATA étaient également moins susceptibles d'avoir trouvé un emploi permanent à temps plein offrant un salaire et des avantages sociaux relativement plus importants que le groupe témoin. Les deux groupes ont connu d'importantes pertes de revenu après le licenciement, mais elles ont été plus prononcées chez les clients du PATA, dont le revenu moyen a diminué chaque année après le licenciement. La plupart des participants et des membres du groupe de comparaison ont demandé des prestations de retraite du Régime de pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ) à 60 ans. Compte tenu des attentes initiales à l'égard de ce programme, il faut mentionner que l'évaluation du PATA réalisée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) n'a pas examiné les répercussions du programme, s'il y en a eu, sur d'autres programmes fédéraux destinés à la main-d'œuvre ni ses effets lorsqu'il s'agissait de faciliter une action concertée entre le fédéral et la province ou entre le secteur privé et le gouvernement en ce qui concerne l'adaptation des travailleurs âgés.

5.7 Transitions

Le programme Transitions est une initiative provinciale destinée aux travailleurs âgés qui a été mise sur pied en Ontario en 1988. Il s'agit d'un programme actif d'aide à l'adaptation qui offre un crédit à la formation de 5 000 $ aux travailleurs de 45 ans et plus qui ont reçu un avis de licenciement ou qui ont été déplacés en permanence. Ce montant peut servir à couvrir les frais de formation chez un nouvel employeur ou encore dans un établissement public ou privé de formation sur une période de deux ans. La formation est axée sur la réintégration du participant au marché du travail. En 1993, environ 12 000 travailleurs âgés recevaient de la formation grâce à ce programme. Une évaluation du programme fait remarquer que Transitions n'a connu qu'un succès modeste lorsqu'il s'agissait d'inculquer une « culture de la formation » aux travailleurs âgés en chômage. Un sondage auprès des clients du programme a permis de constater que l'utilisation du crédit ou du bon de formation n'avait pas eu de répercussions importantes pour les clients sur les plans de la recherche d'emploi, de l'emploi dans un nouveau domaine ou des attitudes face à la participation à des activités de formation. L'évaluation n'a pas eu recours à un groupe témoin et n'a pas estimé les répercussions à plus long terme du programme sur le réemploi de ces travailleurs âgés (DRHC, 1997).

6. *Étude bilan*

Lorsque nous tirons des enseignements des programmes actuels et des programmes antérieurs destinés aux travailleurs âgés en chômage, les expériences examinées dans ce rapport nous informent des enjeux, nous présentent des mises en garde quant aux éléments à éviter ou à ne pas répéter, et nous encouragent à nous inspirer de certaines autres orientations stratégiques.

6.1 Information : certaines constatations générales

Les évaluations, de même que la documentation générale sur le sujet, nous apprennent que les travailleurs âgés, qu'ils soient employés ou en chômage, font face à divers obstacles à l'emploi, au counselling, à la formation et au réemploi. Ces obstacles revêtent diverses formes — attitudinale, économique, financière, personnelle et sociale — et appellent donc une réponse stratégique pluridimensionnelle. Pour être efficace, tout programme doit reconnaître les diversités évidentes qui caractérisent la population des travailleurs âgés et en tenir compte. Comme tout autre groupe démographique ou catégorie sociale définie, les travailleurs âgés constituent un groupe hétérogène. Sur le marché du travail, leurs professions, leurs secteurs d'activité, leurs antécédents professionnels, leur statut économique, leurs raisons de quitter le travail et d'y retourner de même que leurs régimes de retraite et leurs perspectives diffèrent. Leurs expériences en matière d'adaptation sont influencées par leur niveau de revenu et d'éducation formelle, ainsi que par leur âge. Les travailleurs âgés « plus jeunes », ceux du groupe des 45 à 54 ans, comptent un taux de participation beaucoup plus élevé que ceux du groupe des 55 à 64 ans, et semblent recourir plus facilement aux services de soutien à l'emploi et à d'autres mesures d'adaptation. En général, les travailleurs âgés du groupe des 55 à 64 ans ont été plus sérieusement touchés par les ralentissements économiques, les perturbations et la restructuration, de même que par la discrimination fondée sur l'âge.

L'âge traditionnel de la retraite, soit 65 ans, est moins la norme depuis 15 ou 20 ans. L'âge moyen de la retraite des Canadiens et Canadiennes est maintenant de 62 ans, et dans de nombreuses professions, il est moins élevé. Pour certains, généralement ceux qui ont une meilleure santé et plus d'instruction, les processus de sortie de la population active et de retraite peuvent se prolonger sur plusieurs années, prenant la forme d'une retraite progressive, d'un changement de profession ou d'un retour au travail après la retraite. La transition entre le travail et la retraite est peut-être plus flexible aujourd'hui, mais elle n'en représente pas moins un changement abrupt pour de nombreux travailleurs âgés. Avec les réformes qui ont été apportées au Régime de pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ) dans les années 80, les retraités peuvent dorénavant toucher des prestations de retraite dès 60 ans plutôt qu'à 65 ans, ou au contraire peuvent les reporter jusqu'à 70 ans. Selon diverses indications présentées antérieurement, on peut penser que ces réformes influencent la décision de nombreux travailleurs âgés quant au moment de prendre leur retraite.

Le passage du travail à la retraite peut être une expérience soudaine et déconcertante. Selon une étude internationale, « dans la grande majorité des cas, le passage de la vie active à la retraite se fait de façon assez abrupte, surtout chez les hommes... Ils n'ont guère la possibilité de se ménager une étape intermédiaire en optant pour un emploi moins prenant, à temps partiel par exemple. Les travailleurs indépendants ont plus de latitude pour adapter leurs conditions de travail de façon à se retirer progressivement de la vie active » (OCDE, 1995, 134). De plus, la relation entre la retraite et le chômage est ambiguë chez certaines personnes plus âgées. Compte tenu de l'ampleur des mesures récentes de rationalisation au gouvernement et de restructuration dans les entreprises, la distinction entre retraite anticipée et retrait anticipé de la population active est loin d'être claire (LeBlanc et McMullin, 1997).

Un récent rapport sur les avantages éventuels et les possibilités de la retraite graduelle chez les Canadiens et Canadiennes fait remarquer que les modalités actuelles de la plupart des régimes de pension d'entreprise et du RPC ne se prêtent pas à la retraite graduelle. La réglementation régissant les pensions, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, font obstacle à une approche plus graduelle dans le cadre de laquelle les travailleurs pourraient continuer d'accumuler des crédits de pension partiels tout en touchant des prestations de retraite partielles. De plus, la proportion des Canadiens et Canadiennes qui pourraient avoir les moyens de prendre une semi-retraite plutôt que de continuer à travailler à plein temps est probablement faible, étant donné que les régimes de pension ne sont pas répandus dans le secteur privé et que les régimes enregistrés d'épargne-retraite sont peu utilisés (DRHC, 1998).

La littérature et les recherches nous informent également que la plupart des travailleurs âgés désirent travailler et que, s'ils tombent en chômage, ils veulent un nouvel emploi (Aitkens, 1995; Marshall, 1995). D'après les débats des groupes de discussion formés de travailleurs âgés partout au Canada et les rencontres avec un certain nombre d'organisations d'employeurs et de travailleurs, le Conseil consultatif auprès du ministre fédéral de l'Emploi a constaté que « pour ce qui est de la majorité, seul un emploi à plein temps est susceptible de répondre à leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques. D'autres cherchent dans un emploi à temps partiel un complément à leur pension ou au produit de leurs investissements, et quelques-uns cherchent à demeurer actifs en effectuant du travail bénévole et en rendant divers autres services à la collectivité » (CCCEI, 1985, 11). Certaines des évaluations, lorsqu'elles ont examiné les motifs des clients qui participaient à des programmes de développement de l'emploi, ont constaté elles aussi que la plupart des clients âgés désiraient trouver un autre emploi.

Au Canada, les politiques concernant les travailleurs âgés, si elles sont définies aussi largement qu'elles l'ont été dans le présent rapport, comportaient la plupart du temps des mesures de réintégration. Dans environ la moitié (10) des programmes examinés, le principal objectif était de promouvoir le réemploi des chômeurs, et pour le quart, il s'agissait d'un objectif ou d'une composante parmi plusieurs. Divers programmes étaient axés surtout sur l'indemnisation — indemniser les travailleurs pour la perte de leur emploi et l'épuisement des prestations d'assurance-chômage (AC) en leur offrant un revenu de pré-retraite. L'AC/assurance-emploi (AE) est un exemple de programme d'indemnisation qui a commencé graduellement à adopter une approche de réintégration. Il y a relativement peu de programmes

destinés aux travailleurs âgés en chômage au Canada qui ont suivi la voie de la régénération ou de l'intégration communautaire, bien que LSPA et la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick en soient des exemples récents et dignes de mention.

Du point de vue de la conception des programmes, la plupart des services et des avantages que les travailleurs âgés reçoivent leur sont dispensés par l'entremise des programmes généraux plutôt que des programmes ciblés. LeBlanc et McMullin (1997, 301) affirment que « des programmes sociaux qui semblent ne faire aucune discrimination du point de vue de l'âge sont structurés de telle façon que certains groupes d'âge sont défavorisés par rapport à d'autres » [TRADUCTION]. Par conséquent, ces deux auteurs affirment qu'un grand nombre des travailleurs âgés déplacés sont laissés pour compte dans la politique, de sorte que leur avenir financier n'est pas assuré. À l'avenir, il faudra que les recherches et les évaluations, tant quantitatives que qualitatives, examinent l'efficacité des programmes généraux lorsqu'il s'agit d'améliorer l'employabilité des clients plus âgés, d'alléger ou d'éviter les désavantages et de renforcer les perspectives de retraite.

6.2 Mise en garde : ce qui n'a pas bien fonctionné

Une partie des mesures qui ont été mises en œuvre à l'intention des travailleurs âgés n'ont pas donné de résultats impressionnants. Sur les 21 programmes examinés, 19 ont été cotés dans les rapports d'évaluation, les études analytiques et d'autres études que nous examinons ici (à l'exception du RPC/RRQ et d'Options 45+). De ce nombre, 14 se retrouvaient dans la catégorie des répercussions négatives/positives faibles sur le plan de l'adaptation de la main-d'œuvre, alors que les cinq autres ont eu des effets positifs modérés ou importants. Le tableau 4 montre la relation entre les objectifs stratégiques et les résultats des programmes sur le marché du travail.

Étant donné le faible échantillon de programmes, ce tableau et le tableau 5 qui suit doivent être interprétés avec précaution, particulièrement dans les catégories stratégiques de la régénération et de l'intégration. Dans le tableau 4, les programmes d'indemnisation ont tous été jugés inefficaces lorsqu'il s'agissait de faciliter le réemploi rapide des travailleurs âgés déplacés. Cela peut paraître dur, puisque certains de ces programmes étaient destinés aux travailleurs de 54 ans et plus [Programme de prestations d'aide à l'adaptation (PPAA), Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs (PPAT) et Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA)]. De plus, dans le cas de la Stratégie du poisson de fond de l'atlantique (LSPA), les clients de même que les industries et les collectivités dans lesquelles ils travaillent font face à d'énormes problèmes d'adaptation qui prendront plusieurs décennies pour se régler. Cependant, les évaluations du PATA font valoir que même si le programme n'avait pas été conçu comme régime pré-retraite de soutien du revenu, la plupart des clients l'ont utilisé de cette façon. Les non-participants avaient réussi deux fois mieux que les clients du PATA à obtenir un emploi après leur licenciement. Par comparaison, les avantages du PATA, conjugués à d'autres modes de soutien du revenu, ont donné aux participants des revenus plus élevés que les non-participants dans le groupe témoin. Ainsi, les programmes de soutien du revenu destinés aux travailleurs âgés en chômage offrent peut-être une certaine stabilité du revenu, mais font peu pour accroître les chances

de réemploi[3]. Les évaluations du nouveau régime d'AE se pencheront sans aucun doute sur les tentatives visant à conjuguer les objectifs de la compensation et de la réintégration dans un vaste programme national destiné à tous les groupes d'âge au sein de la population active.

La plupart des programmes ayant pour objet la réintégration des travailleurs âgés en chômage, qui ont été examinés ici n'ont pas donné de résultats satisfaisants. Diverses raisons en sont données dans la documentation : les critères d'admissibilité trop stricts, de sorte que l'utilisation que les travailleurs âgés ont faite des programmes était limitée; les niveaux des prestations, par exemple les allocations de mobilité et de recyclage, qui étaient trop faibles; les limites des Centres d'emploi du Canada (CEC) lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des clients âgés en chômage; d'autres programmes reposant sur l'indemnisation des travailleurs et les subventions aux entreprises qui ont un effet de dissuasion sur l'adaptation; le manque de clarté de l'ensemble des objectifs des programmes; l'accent qui est mis sur l'emploi saisonnier ou temporaire dans le cadre de certains programmes; et la tendance à offrir des programmes fragmentaires qui changent constamment (CCCEI, 1986; Tindale, 1991; Trebilcock, 1986).

TABLEAU 4

Objectifs stratégiques	Inefficacité (n=14)	Efficacité (n=5)
Indemnisation	6	0
Réintégration	10	5
Régénération	2	1
Intégration	1	1

Nota : Certains programmes avaient plus d'un objectif stratégique, de sorte que le total est supérieur aux 19 programmes évalués du point de vue des effets sur l'adaptation de la main-d'œuvre.

Le tableau 5 illustre les répercussions sur le marché du travail de trois genres de programmes, qui comportent tous essentiellement les quatre objectifs stratégiques[4]. La nature du programme ne nous permet pas en soi de prédire si ses résultats seront négatifs ou positifs. Comme on le voit au tableau 5, aucun genre de programme n'est supérieur aux autres. Il y a des programmes efficaces et des programmes inefficaces dans chaque catégorie.

De telles expériences véhiculent une série complexe de messages sur les résultats des programmes généraux par rapport aux programmes spécialisés pour les travailleurs âgés.

---

3 La question de savoir si les programmes de revenu compensatoire encouragent les bénéficiaires à prendre une retraite anticipée qui, elle, peut se révéler bénéfique pour améliorer l'adaptation générale de l'économie va au-delà de notre recherche et de la portée de notre rapport.

4 À une exception près : parmi les programmes généraux examinés ici qui comptent les travailleurs âgés parmi leurs groupes cibles, aucun ne comporte l'objectif stratégique de la régénération.

Genre de programme	Inefficacité (n=14)	Efficacité (n=5)
Programmes généraux	7	2
Programmes généraux qui comptent les travailleurs âgés parmi leurs groupes cibles	3	1
Programmes destinés expressément aux travailleurs âgés	4	2

L'évaluation des CEC a permis de constater que seulement 28 p. 100 des travailleurs âgés inscrits dans un CEC pensaient que la formation offerte par le biais du CEC répondait à leurs besoins. Quoi qu'il en soit, lorsqu'on leur a demandé où, à leur avis, les services d'emploi destinés aux travailleurs âgés devraient être dispensés, 85 p. 100 des répondants ont indiqué le CEC. Par ailleurs, parmi les personnes qui ont choisi le CEC comme moyen privilégié pour la prestation des services, 64 p. 100 ont affirmé que les services devraient être dispensés par l'entremise d'un CEC spécialisé pour les travailleurs âgés. Les autres estimaient qu'un CEC ordinaire serait plus adéquat et éliminerait toute discrimination qui pourrait découler d'un CEC distinct. L'évaluation des projets Extension destinés aux travailleurs âgés a conclu que, par rapport aux CEC ordinaires, la nature flexible des activités de ces projets leur permettait de répondre plus facilement aux besoins de la collectivité et à de nouveaux besoins en matière d'emploi, tout en s'adaptant à de nouveaux modes de prestations de services d'emploi.

Certaines recherches menées sur quelques-uns des programmes généraux ayant des objectifs multiples et sur des programmes généraux ayant des clientèles multiples ont révélé des conflits entre les composantes d'aide à l'adaptation, de restructuration industrielle et de développement communautaire, par exemple dans le cadre de Développement des collectivités, du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) et de LSPA. L'évaluation du programme Extension a mis en lumière le défi qui consiste à offrir des services à plusieurs groupes cibles au sein d'un programme général, et concluait que « les objectifs établis dans le programme ne reflètent pas les différents besoins des groupes cibles et l'idée qu'ils se font des méthodes idéales de prestation de services. Les immigrants ne reçoivent pas, et ne devraient pas recevoir, les mêmes services que les travailleurs âgés... Par conséquent, l'ensemble des objectifs du programme doivent promouvoir la diversité nécessaire des activités et des méthodes de prestation des services. En outre, il peut s'avérer nécessaire d'établir des sous-objectifs visant les groupes cibles. »

Le PATA, qui a été le principal modèle de programme destiné expressément aux travailleurs âgés au Canada jusqu'à maintenant, nous permet également de tirer des enseignements d'une définition trop étroite de l'admissibilité. Comme certains de ses prédécesseurs, le PATA visait notamment les licenciements massifs dans certaines industries déterminées. Par conséquent, il ne s'adressait pas à certains des travailleurs âgés les plus vulnérables de

la population active, à savoir ceux de petites et moyennes entreprises qui n'ont généralement pas de régime de pension d'entreprise et qui offrent peu ou pas d'indemnités de départ et de services d'adaptation. L'expérience montre également que des définitions étroites de l'admissibilité contribuent à l'augmentation de la complexité administrative et des coûts, de sorte que le groupe cible ne participe pas pleinement au programme. La leçon à en tirer, c'est donc qu'en élargissant les critères d'admissibilité, ou en fondant l'admissibilité sur les antécédents au sein du marché du travail et/ou aux besoins financiers plutôt qu'à des cas de licenciements prédéterminés[5], le PATA aurait pu profiter à un nombre beaucoup plus important de travailleurs âgés aux prises avec des difficultés.

6.3 Encouragement : ce qui a bien fonctionné

Cinq programmes ont eu des répercussions positives modérées ou importantes lorsqu'il s'agissait de faciliter le réemploi des travailleurs âgés en chômage dans la population active canadienne. On en verra un aperçu au tableau 6.

Même s'il ne paraît pas y avoir de rapport entre la conception du programme et son efficacité, il semble y avoir une forte corrélation entre l'objectif stratégique et l'efficacité des résultats sur le marché du travail. Aucun de ces programmes n'a ou n'a eu l'indemnisation parmi ses thèmes principaux; ils sont plutôt tous axés sur la promotion du réemploi des travailleurs âgés en chômage. De plus, deux de ces programmes ont un objectif secondaire complémentaire d'intégration ou de régénération. Bref, tous les cinq sont des modèles de **programmation active** et, dans le cas du Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada (PFIMC) et de la Compagnie de travailleurs du Nouveau-Brunswick, ils comportaient des mesures interactives et proactives. Pour les autorités fédérales et provinciales qui se demandent quels programmes adopter pour favoriser l'adaptation des travailleurs âgés, l'enseignement général à en tirer, c'est que des programmes d'indemnisation du revenu comme le PATA offrent peut-être un certain soutien financier aux travailleurs âgés déplacés qui ont 55 ans ou plus, mais ils font peu, voire rien du tout, pour répondre aux besoins et aux aspirations en matière d'emploi de la plupart des Canadiens et Canadiennes âgés à la recherche d'un emploi.

Ces programmes visent **une clientèle plus vaste, plutôt que de mettre l'accent plus étroitement sur** les travailleurs âgés « plus âgés » qui ont 55 ans et plus, ce qui a été une caractéristique des programmes d'indemnisation. Selon cette approche active, cependant, trois programmes [Planification de l'emploi (PE), Programme d'amélioration de l'employabilité (PAE) et PFIMC] mettent l'accent sur la formation, tandis que les autres Club de recherche d'emploi (CRE) et Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick

---

5 En vertu du PATA, les licenciements admissibles étaient définis en fonction de la proportion des travailleurs licenciés, de l'ampleur du licenciement par rapport à la taille de la collectivité touchée et d'une estimation des perturbations économiques que le licenciement allait entraîner. Parmi les autres critères, on retrouvait les suivants : les travailleurs licenciés a) avaient entre 55 et 64 ans; b) avaient épuisé leurs prestations d'AC; c) étaient légalement autorisés à travailler au Canada; d) avaient fait partie de la population active pendant au moins 13 des 20 dernières années; et e) comptaient un minimum de 750 heures d'emploi par année.

ne le font pas, cherchant plutôt à harmoniser les compétences actuelles et l'expérience des travailleurs avec les postes vacants qui peuvent leur convenir. Il est intéressant de constater que l'aide à la mobilité destinée aux travailleurs âgés n'est pas une caractéristique importante de ce groupe de programmes, bien qu'elle représente une composante du PAE. Quatre sont des programmes fédéraux et le cinquième est une entente fédérale-provinciale. Deux sont des programmes pilotes, tandis que les autres sont ou étaient des programmes établis. Du point de vue des dépenses budgétaires, leur ampleur va de limitée (CRE) à assez vaste (PE et PAE). Trois des programmes existent encore — le PAE, les CRE et la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick; il faut par ailleurs préciser que le PAE a remplacé la stratégie PE.

Programme	Objectif stratégique	Genre de programme	Groupe client
Planification de l'emploi	Réintégration	Général	s.o.
Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada	Réintégration, intégration	Général	s.o.
Programme d'amélioration de l'employabilité	Réintégration	Général avec un groupe cible	45 ans et plus
Clubs de recherche d'emploi	Réintégration	S'adresse expressément aux travailleurs âgés	45 ans et plus
Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick	Réintégration, régénération	S'adresse expressément aux travailleurs âgés	Les 50 à 65 ans

Nota : s.o. = sans objet.

Le partenariat représente une caractéristique commune de ces programmes. Les CRE, qui avaient recours au counselling par les pairs et à des services dispensés par des tiers, ont placé 70 p. 100 de leurs clients, la plupart dans des postes à temps plein. Les participants avaient principalement recours à des parents, à des amis et à des connaissances qui leur donnaient des tuyaux pour leur recherche d'emploi. La Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick est un partenariat aussi bien intergouvernemental qu'intersectoriel qui place des travailleurs âgés dans des postes auprès des municipalités, du gouvernement provincial, des organismes sans but lucratif et des entreprises. Dans le cadre du PAE, les clients s'entendent sur un plan d'action avec un représentant de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le PAE fait appel à la participation de plusieurs fournisseurs de formation — des formateurs communautaires, des employeurs dans le secteur privé et

le secteur des organismes sans but lucratif, les écoles secondaires et les collèges communautaires, de même que des établissements privés d'enseignement. Outre le partenariat, les approches centrées sur le client et sur la collectivité sont d'autres caractéristiques communes de ces programmes.

Une **approche centrée sur le client** comporte des activités comme la participation volontaire et une sélection qui repose, en partie du moins, sur la motivation du client; l'encadrement par les pairs; la participation du client aux décisions relatives aux services d'emploi; et la mise en valeur des compétences et des capacités des participants eux-mêmes. Les initiatives qui reconnaissent les besoins particuliers des travailleurs âgés ou qui les motivent suffisamment sur le plan financier et personnel semblent améliorer l'employabilité et les gains des membres de ce groupe d'âge. Cependant, les programmes qui n'ont pas tenu compte des obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les travailleurs âgés ont exercé une influence limitée, et dans certains cas n'ont eu aucune influence sur leur expérience sur le marché du travail.

Ce ne sont pas toutes les activités de formation qui sont identiques ou également efficaces. En fait, les évaluations de nombreux programmes examinés ici ont constaté que les taux de participation des travailleurs âgés aux services de formation avaient été faibles (par exemple, les CEC, LSPA, Transitions). De plus, un thème revient dans la documentation, à savoir que la formation n'est pas considérée comme une stratégie qui en vaut la peine pour les travailleurs âgés en chômage, et ce, par la plupart des employeurs et par les personnes âgées elles-mêmes. Selon diverses indications, les programmes qui mettent l'accent sur les intérêts des participants plus âgés et qui offrent des stratégies de motivation ont permis de placer un plus grand nombre de ces clients. La composante AF du PAE se révèle efficace pour les clients âgés, puisqu'elle se concentre sur les intérêts et les aptitudes du client.

Une **approche centrée sur la collectivité** en matière de réemploi des travailleurs âgés peut reposer sur des placements auprès d'organismes locaux, comme dans le cadre du PFIMC, des CRE et de la Compagnie de travailleurs du Nouveau-Brunswick; ainsi que sur des services dispensés localement par le biais de partenariats et qui tiennent donc compte de la réalité du marché du travail local, comme dans le cadre de la stratégie PE et, à plus forte raison, du PAE. Selon les recherches et la documentation, il y a tout lieu de croire que les centres de counselling et de placement exploités par la collectivité peuvent se révéler assez efficaces pour les travailleurs âgés du point de vue des présentations à des emplois, de l'empathie et du soutien, tout en offrant des services adéquats de recherche d'emploi (Dunn, 1985; CCCEI, 1985, 1986). L'évaluation finale de LSPA fait remarquer que les attitudes et les traditions de la collectivité de même que les organisations qu'on y retrouve exercent des influences dignes de mention sur les résultats en matière d'adaptation. De telles approches peuvent également prendre en considération les antécédents, les compétences et les besoins diversifiés des travailleurs âgés au Canada.

Bref, il y a eu relativement peu de programmes efficaces d'adaptation de la main-d'œuvre au Canada et ils étaient diversifiés des points de vue de la conception et de certaines autres caractéristiques, mais tous ont adopté une orientation stratégique active favorisant la

réintégration, une définition plus vaste des travailleurs âgés, de même qu'un système de prestations centré sur le client et la collectivité; en outre, ils ont été mis en œuvre dans le cadre de partenariats. Il y a également des nouvelles encourageantes en ce qui concerne la condition humaine en général. Des résultats positifs sur le marché du travail ont tendance à renforcer la qualité de la vie, à avoir des effets positifs du point de vue de la politique sociale et, selon les objectifs du programme, à promouvoir l'engagement civique et le renforcement des capacités de la collectivité.

Bibliographie

AITKENS, Andrew. « Modern Miracles », dans Caledon Institute of Social Policy, *Critical Commentaries on the Social Security Review*, Ottawa, Renouf, 1995, p. 5-10.

AKYEAMPONG, Ernest B. « Les travailleurs découragés — Que sont-ils devenus? » *L'Observateur économique canadien*, Ottawa, Statistique Canada, nº 11-010 au catalogue, octobre 1992, p. 3.1-3.12.

BETCHERMAN, Gordon, Norm LECKIE, et Kathryn McMULLEN. *Developing Skills in the Canadian Workplace*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1997.

CANADA : COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1997 — Points saillants*, 1997. Site Web : http://www.chrc.ca/ar-ra/ar1997/s_ate_f.html.

CANADA : GOUVERNEMENT DU CANADA. « Mesures de restructuration et d'adaptation pour l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique », *communiqué*, Ottawa, juin 1998.

CASEY Bernard, et Gert BRUCHES. *Work or Retirement? Labour Market and Social Policy for Older Workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the USA*, Aldershot, Gower, 1983.

CENTRE CANADIEN DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE LA PRODUCTIVITÉ. *Rapport des groupes de travail du CCMT*, Ottawa, 1990.

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION. *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Ottawa, août 1985.

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION. *Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés*, document présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Ottawa, novembre 1986.

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION. *Le phénomène du chômage chez les travailleurs âgés : un problème persistant*, note d'appoint présentée au ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, juin 1988.

CRÉMIEUX, P.-Y., P. FORTIN, P. STORER, et M. VAN AUDENRODE. *Les effets de l'assurance-chômage sur les salaires, l'intensité de la recherche d'emploi et la probabilité d'un réemploi*, rapport d'évaluation rédigé pour le compte de Développement des ressources humaines Canada, 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Vue d'ensemble : Évaluation du programme Développement des collectivités*, Hull, Services de placement et création d'emplois, 1990a.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation du programme Extension : Vue d'ensemble*, Hull, document présenté à la Direction générale de l'évaluation des programmes par Gallup Canada inc, 1990b.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation du programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre*, Hull, Direction générale de l'évaluation des programmes, 1991.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Rapport final de l'évaluation des services d'aide à l'adaptation de l'industrie*, Hull, 1993.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Programme d'amélioration de l'employabilité : Évaluation de programme*, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Le programme d'adaptation des travailleurs âgés : Rapport d'évaluation*, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, 1996a.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation provisoire des répercussions et des rapports coût-avantages et coût-efficacité*, rédigé à l'intention du Comité d'évaluation de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, 1996b.
Site Web : http://HRDC-DHRC.GC.CA/hrdc/cor...ol/progeval/micro.nbjc_fr.html.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *A Review of Programs for Older Worker Adjustment: Technical Report*, rédigé pour le compte de Nand Tandan, Services d'évaluation, Évaluation et développement des données, Ottawa, 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. « La retraite progressive : une idée qui fait son chemin », *Bulletin de la Recherche appliquée*, vol. 2, nº 2, 1998. Site Web : www.hrdc-drhc.gc.ca/hrdc...bulletin.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : Rapport final (LSPA/DRHC)*, Hull, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, DRHC, 1998.

DUNN, Gladys H. *Older Workers Study*, Ottawa, Groupes spéciaux et Directions de l'action positive, Emploi et Immigration Canada, 1985.

FINANCES CANADA. *Documents budgétaires*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 26 février 1986.

GIBSON, G., et A. MILLS. *Clubs de placement à l'intention des travailleurs âgés : rapport de situation intérimaire, Phase I*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1989.

GLENDAY, Graham, et G.P. JENKINS. *Labour Adjustment: An Overview of Problems and Policies*, Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, étude technique nº 11, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

GTA CONSULTANTS, INC., et ANDY ROWE CONSULTANTS. *Evaluation of the Atlantic Groundfish Strategy: Final Report of the TAGS/HRDC Formative Evaluation*, Hull, Développement des ressources humaines Canada, 1997.

LEBLANC, L. Suzanne, et Julie Ann McMULLIN. « Falling through the Cracks: Addressing the Needs of Individuals between Employment and Retirement », *Analyse de politiques*, vol. 23, nº 3, 1997, p. 289-304.

LECKIE, Norm. *An International Review of Labour Adjustment Policies and Programs*, Kingston, Queen's University Papers in Industrial Relations, 1993.

MARSHALL, Victor W. « The Older Worker in Canadian Society: Is There A Future? », dans *Rethinking Retirement*, ouvrage publié sous la direction d'Ellen M. Gee et de Gloria Guttman, Vancouver, Gerontology Research Centre, Université Simon Fraser, 1995, p. 51-68.

MORRISON, Kelly. *Canada's Older Workers: A Discussion of Labour Market Issues*, Hull, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1996.

ONTARIO, MINISTÈRE DU TRAVAIL. *Les travailleurs déplacés en Ontario : qu'advient-il d'eux?*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1993.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *La transition de l'emploi à la retraite*, Paris, OCDE, Études de politique sociale nº 16, 1994.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Les travailleurs âgés et le marché du travail*, Paris, OCDE, Études de politique sociale nº 17, 1995.

PRINCE, Michael J., et James J. RICE. « The Canadian Jobs Strategy: Supply-Side Social Policy », dans *How Ottawa Spends 1989-90*, ouvrage publié sous la direction de Katherine Graham, Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 247-87.

SAUNDERS, Ronald S. *Aid to Workers in Declining Industries*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, Série des études stratégiques, 1984.

STATISTIQUE CANADA. « Caractéristiques de la population active selon l'âge et le sexe », CANSIM, 1998. Site Web : http://www. statcan.80/englishPgdb/People/Labour/labor20b.html.

TINDALE, Joseph. *Travailleuses et travailleurs âgés dans une main-d'œuvre vieillissante*, rapport rédigé à la demande du Conseil consultatif national sur le troisième âge, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

TREBILCOCK, Michael J. *L'économie politique de l'adaptation*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986.

TRUEMAN, Mary. *Training of Older Workers in Canada*, Genève, document de travail nº 22, Service des politiques de formation, OIT, 1989.